

LES ASSOCIATIONS REGIONALES
DE SAUVEGARDE DE L'ENFANCE
ET DE L'ADOLESCENCE

THÈSE

pour le doctorat en droit

présentée et soutenue le 12 janvier 1960 à 17 h. 30

PAR

Pierre MEIGNANT

Président : M. le Professeur VITU

Assesseurs : M. le Doyen VOIRIN

M. le Professeur LUCHAIRE



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555802_0018

LES ASSOCIATIONS REGIONALES DE SAUVEGARDE DE L'ENFANCE ET DE L'ADOLESCENCE

THÈSE

pour le doctorat en droit

présentée et soutenue le 12 janvier 1960 à 17 h. 30

PAR

Pierre MEIGNANT

Président : M. le Professeur VITU

Assesseurs : M. le Doyen VOIRIN

M. le Professeur LUCHAIRE



FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES ECONOMIQUES DE NANCY

Doyen M. ROBLOT.
Assesseur du Doyen M. CHAUMONT.
Doyens honoraires MM. GENY, SENN, VOIRIN.
Professeurs honoraires MM. GENY, TROTABAS, LESCOT, WALINE,
 TEITGEN, J. MARCHAL, SENN, KROELL,
 P. DURAND, GOETZ, IMBERT.

M^{me} BOULET-SAUTEL, Professeur de droit romain et d'histoire du Droit.

MM. VOIRIN, Professeur de droit civil.

DE MENTHON, Professeur d'Economie Politique.

CHAUMONT, Professeur de Droit Public.

ROBLOT, Professeur de Droit Commercial.

GAUDEMET, Professeur de Droit Public.

LUCHAIRE, Professeur de Droit Public.

SEGUILLON, Professeur d'Economie Politique.

RAY, Professeur d'Economie Politique.

VITU, Professeur de Droit Pénal.

M^{me} BOULET-SAUTEL, Professeur de Droit romain et d'Histoire du Droit.

MM. COULOMBEL, Professeur de Droit Civil.

SAUTEL, Professeur de Droit romain et d'Histoire du Droit.

FRIEDEL, Professeur titulaire à titre personnel.

GRANGER, Professeur de Droit Social.

TALLON, Professeur sans chaire.

MM. DE CARBON, Agrégé d'Economie Politique.

DURAND, Agrégé de Droit Public.

MM. NOIREL, Chargé de Cours de Droit Civil.

HOUSSIAUX, Chargé de Cours d'Economie Politique.

HILAIRE, Chargé de Cours de Droit romain et d'Histoire du Droit.

BORELLA, Chargé de Cours de Droit Public.

FEISER, Chargé de Cours de Droit Public.

EICHER, Chargé de Cours d'Economie Politique.

La Faculté n'entend donner ni approbation, ni improbation aux opinions émises dans la thèse, ces opinions devant être considérées propres à leur auteur.

INTRODUCTION

S'il est une notion qui éveille aujourd'hui des échos, c'est bien ce qu'il est convenu d'appeler la « crise de la jeunesse moderne ». Mise en relief par la presse, la radio, le cinéma et la télévision, cette crise se traduit surtout par l'accroissement de la délinquance juvénile qui en est la manifestation la plus spectaculaire. Mais le nombre des enfants malheureux, matériellement ou moralement abandonnés, des débiles mentaux, des déséquilibrés caractériels, des diminués physiques de toutes sortes, a considérablement augmenté. Les années de guerre et les bouleversements qui en ont résulté n'ont pas peu contribué à cette inquiétante progression. En raison de la fréquence et de l'ampleur des conflits idéologiques, politiques et économiques qui ont secoué l'humanité depuis un demi-siècle, les individus ont eu de plus en plus le mal à préserver leur intégrité morale et matérielle : a fortiori, les enfants, plus vulnérables que les adultes, ont été les premiers atteints, dans leur corps et dans leur esprit, par les incidences des grandes convulsions mondiales.

Cette augmentation du nombre des mineurs inadaptés (1) est d'ailleurs rendue plus sensible par le fait que le grand public est mieux informé et plus averti qu'autrefois et les lois sociales plus perfectionnées : ainsi des inadaptations qui, jadis, auraient été ignorées, sont aujourd'hui révélées en pleine lumière. Les progrès de la pédagogie et de la neuro-psychiatrie infantile ont amené à classer parmi les inadaptations des cas autrefois méconnus. Il faut tenir compte aussi de l'évolution démographique de la France après la seconde guerre mondiale : comme il y a plus d'enfants, il y a plus d'enfants inadaptés, même si le pourcentage des inadaptations n'augmente pas. Enfin, l'accroissement du nombre d'enfants inadaptés dérive, paradoxalement, des progrès de la médecine, en particulier de cette conquête décisive de la médecine moderne qu'est la diminution de la mortalité infantile : plus d'enfants survivent, mais beaucoup restent infirmes ou débiles.

(1) Cf. infra p. 51 et 57 Les statistiques de la délinquance juvénile.

Le problème humain et social de l'enfance inadaptée est très grave et un intérêt primordial s'attache à la réadaptation de l'enfance. En laissant de côté les arguments psychologiques et sentimentaux qu'il serait facile de développer, on démontrerait aisément l'intérêt économique et social de la réadaptation des mineurs. Admettons qu'il y ait quatre à cinq cent mille enfants inadaptés vivant actuellement en France (2) et trente mille enfants réadaptés à intégrer annuellement dans la population française active.

Sur ces trente mille posons en principe qu'un quart soit irrécupérable et qu'un autre quart puisse se réadapter seul, tant bien que mal. Si on néglige d'organiser la réadaptation des quinze mille qui restent, ces enfants resteront toute leur vie à la charge de la société et coûteront, en moyenne, chacun deux millions de francs répartis sur les années à venir, c'est-à-dire que, chaque année, on engage pour eux trente milliards de dépenses (3). Si, au contraire, la réadaptation est efficacement organisée, quelle sera la dépense ? Soit trente mille enfants à réintégrer annuellement dans la population française active et une moyenne de cinq années de rééducation. L'équipement devra permettre d'agir sur environ cent cinquante mille enfants : la moitié aura besoin d'une rééducation en internat et coûtera environ cent vingt mille francs par an (chiffre de 1948), soit une dépense de neuf milliards, l'autre moitié pourra bénéficier de classes de perfectionnement et de centres médico-sociaux éducatifs externes et coûtera environ vingt mille francs par an en moyenne, soit une dépense d'un milliard et demi. D'où une dépense totale de dix milliards et demi qui laisse prévoir une économie d'au moins trente milliards.

Ces chiffres de 1948 auraient, certes, besoin d'être sensiblement majorés en raison de la hausse du coût de la rééducation. Le principe n'en reste pas moins vrai : la réadaptation est « payante » en vertu de cette considération de bon sens qu'il vaut mieux réadapter un mineur en temps utile et engager, à cette fin, les frais nécessaires que de le laisser devenir un éternel inadapté à la charge de la société.

A cet intérêt économique, s'ajoute un intérêt médico-social. La sauvegarde de l'enfance apporte une très large contribution

(2) Dans son rapport sur l'équipement français pour la jeunesse inadaptée, M^{me} LIÉVOIS cite même le chiffre de 1.000.000 de mineurs nécessitant une mesure éducative de quelque ordre que ce soit (*Rééducation*, nos 55-56, mai-juin 1954, p. 46).

(3) Chiffres donnés par le Professeur LAFON dans son exposé inaugural à la première réunion des Associations régionales de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence (Montpellier - février 1948) in *Sauvegarde*, n° 20, février 1948, p. 21.

à la prophylaxie mentale. Grâce aux progrès de la psychologie et de la psychiatrie, beaucoup de troubles mentaux sont devenus d'autant plus curables qu'ils sont dépistés et soignés de bonne heure, ou mieux, qu'ils sont prévenus et traités avant leur éclosion. Par ailleurs, la sauvegarde de l'enfance inadaptée a une influence bénéfique sur l'enfance normale dans la mesure où elle s'efforce, par ses observations, ses essais, ses activités diverses, de faire progresser les méthodes de pédagogie générale et de prévenir les troubles psychologiques auxquels tous les enfants sont exposés.

Il semble donc de l'intérêt incontestable de la collectivité de développer les organismes de réadaptation de l'enfance. L'Etat et les particuliers sont d'ailleurs simultanément confrontés à ces problèmes. Les solutions qu'ils lui apportent sont fonction de leurs moyens d'action respectifs : l'Etat intervient par des lois, par l'élaboration et la réalisation d'un plan d'équipement national en faveur de l'enfance inadaptée, les particuliers par la bienfaisance privée. Mais les interventions publiques et privées présentent, entre elles, de multiples connexions : l'action privée a besoin pour s'exercer de l'aide des pouvoirs publics et l'intervention publique ne saurait se passer de l'aide des compétences et des dévouements privés.

La protection de l'enfance inadaptée telle qu'elle est organisée actuellement en France constitue un tout indissociable : elle se fonde sur un arsenal législatif très complet et se réalise concrètement grâce à un ensemble d'institutions tant publiques que privées.

Mais une question préliminaire s'impose : qu'est-ce que l'enfance inadaptée ?

I. - La notion d'enfance inadaptée.

A. - GENÈSE DE LA NOTION D'ENFANCE INADAPTÉE

La sauvegarde de l'enfance, sans avoir été envisagée de tout temps sous le même angle et avec la même attention, a toujours été considérée comme une nécessité. Historiquement, les premiers enfants auxquels la charité, spontanée ou organisée, privée ou publique, s'est intéressée, furent les enfants abandonnés. Une législation de l'enfance abandonnée se développa dans le cadre de la législation charitable, consacrant et complétant les efforts souvent admirables de l'initiative privée. Parallèlement, une autre tendance devait apparaître dans le cadre de la recherche médico-pédagogique : on parlait moins, dès lors, d'enfants malheureux à protéger que d'enfants malades à soigner. La protection de l'enfance

était moins affaire de personnes charitables ou d'Etat-providence que de médecins, d'éducateurs et de psychologues. Les travaux de Félix VOISIN (4) et de SEGUIN (5) furent, au milieu du XIX^e siècle les premières tentatives d'élaboration d'une thérapeutique spéciale de l'enfance anormale, ou du moins de certaines catégories d'enfants anormaux. Par la suite, BOURNEVILLE, BEAUVISAGE et THULIE mirent au point la méthode médico-pédagogique applicable aux arriérés. Ces travaux rejoignaient d'ailleurs, dans une certaine mesure, les recherches criminologiques de LOMBROSO, qui ouvrirent la voie à la psychologie criminelle.

Depuis le début du XX^e siècle, la neuro-psychiatrie infantile est devenu une branche quasi-autonome de la psychiatrie. En 1901, le docteur HEUYER fit paraître sa première étude sur les « enfants délinquants et anormaux » : pour la première fois, étaient rapprochés la notion sociologique et juridique de délinquance et la notion médicale d'anormalité. A la même époque, paraissaient à l'étranger les travaux des Frères de la Charité, des docteurs MONTESSORI et DECROLY, VERVAECK et HEALY, centrés sur des préoccupations identiques.

Le résultat de ces recherches fut de montrer que le problème de la protection de l'enfance formait un tout, englobant, à la fois, les plans médical, charitable, social et juridique. Bientôt, un nouveau pas en avant allait être effectué : le vieil esprit d'assistance et de bienfaisance, à caractère philanthropique et paternaliste, sur lequel reposait l'essentiel de notre système charitable et sanitaire, disparut et il ne fut plus question que de législation médico-sociale. L'assistance à l'enfance est un devoir pour l'Etat : il y pourvoit en élaborant des lois, en créant des services publics et en favorisant l'initiative privée, sur les bases que lui fournit la science moderne.

Dans cette conception, la tentation était grande de juxtaposer, sinon de substituer à la vieille notion d'enfance abandonnée celle d'enfance anormale, plus compréhensive, donc plus satisfaisante. C'est la tendance d'un ouvrage paru en 1939, « Les enfants et jeunes gens anormaux », des docteurs NOBÉCOURT et BABONNEIX, ainsi que des travaux de l'Ecole lyonnaise réunis sous le titre « L'Enfance irrégulière ». L'étude approfondie des causes de la délinquance juvénile conduit à mettre en cause des facteurs éducatifs et sociaux qui, ajoutés à des facteurs bio-psychologiques individuels qu'il ne faut pas négliger, atténuent, dans une certaine mesure, la responsabilité du mineur et font considérer celui-ci

(4) « Analyse psychologique de l'entendement humain ».

(5) « Traitement moral, hygiène et éducation des enfants arriérés » (1846).

moins comme un coupable que comme un anormal ou un irrégulier, victime de son milieu.

Comment qualifier, dès lors, cette enfance à préserver, à protéger, à guérir ? Enfance anormale ? La formule est trop médicale sans préjudice de la relation qui s'établit dans l'esprit du grand public entre les notions d'anormalité et de folie. Enfance irrégulière ? Mais qu'est-ce que l'enfance régulière et n'y a-t-il pas, dans ce terme, une coloration morale qui n'a que faire ici ? Enfance délinquante ? C'est là une notion partielle et exclusivement juridique. Enfance malheureuse ou abandonnée ? La formule est inspirée d'un paternalisme désuet. Les spécialistes ont fini par se mettre d'accord sur le terme d'enfance inadaptée, proposé notamment par les docteurs DECHAUME, LAGACHE, LE GUILLANT et LAFON, et aujourd'hui, unanimement admis (6).

B. - ANALYSE DE LA NOTION D'ENFANCE INADAPTÉE

Pour le Professeur DECHAUME, sont inadaptés « tous les enfants qui, du fait de tares ou de déficiences physiques, mentales ou sociales, sont incapables de s'adapter correctement aux règles d'une vie normale, sans le secours de mesures thérapeutiques, éducatives ou de placement » (7).

Cette définition, très générale, englobe les catégories d'enfants désignés habituellement sous les noms d'arriérés, d'anormaux, de déficients intellectuels, sensoriels ou physiques, de caractériels, d'enfants en danger moral et de délinquants. La notion d'inadaptation n'est pas plus médicale que juridique, elle est essentiellement sociologique. L'inadaptation se définit par rapport au comportement habituel d'un enfant normal dans l'état actuel de la société. Est inadapté l'enfant diminué physiquement ou intellectuellement ou dont les réactions sont asociales ou anti-sociales. L'enfant, victime ou abandonné, est un inadapté en ce que la carence de son milieu familial le prive des conditions d'une vie normale. Est enfin un inadapté le mineur délinquant, chez qui l'inadaptation se manifeste extérieurement par un comportement délictueux.

L'inadaptation, terminologie unique, recouvre donc des réalités diverses. Quelles sont les formes de l'inadaptation ? Comment peut-on classer les enfants inadaptés ?

(6) Le dernier ouvrage sur la question a pour titre : « Les enfants et les adolescents socialement inadaptés », tome VI des publications du Centre d'Etudes de Défense Sociale de l'Institut de Droit comparé de l'Université de Paris, Editions Cujas, 6, rue Victor-Cousin, Paris, 1959.

(7) Exposé devant la Commission régionale d'Action sanitaire et sociale de Lyon, le 12 juillet 1948.

Il n'y a pas de classification unique. Le problème de l'enfance inadaptée intéresse à la fois le médecin, l'éducateur, le juriste, l'administrateur. Chacun de ces spécialistes, le considérant sous un angle différent, lui applique ses propres méthodes d'investigation, ses propres cadres de pensée. Il existe tout d'abord des classifications médicales, encore que les spécialistes de l'enfance ne s'accordent pas sur les catégories proposées. Se plaçant, au point de vue clinique et se fondant sur une description des faits, le docteur LAGACHE propose une classification médico-psychologique reposant sur la nature des troubles dont sont affectés les enfants (8).

1° *Les malades.*

Le jeune inadapté relève alors principalement du médecin. Les anomalies peuvent se grouper sous quatre rubriques :

a) *Processus organiques* : les troubles psychiques, dont souffre le jeune inadapté, sont symptomatiques d'atteintes organiques et, en particulier, cérébrales (dysendocrinies, méningites, paralysie générale juvénile, encéphalite et encéphalopathie, chorée, épilepsie) ;

b) *Psychoses* : maladies mentales majeures, troublant gravement l'existence psychique du mineur dans ses rapports avec le monde et avec lui-même (démences précoces ou schizophrénies, psychoses maniaco-dépressives) ;

c) *Névroses et troubles névrotiques* : maladies mentales mineures comportant une diminution de l'adaptation à la réalité et du rendement, mais sans altération grave de la conscience et de l'intelligence (angoisse, inhibition névrotique, névrose obsessionnelle, hystérie, hypocondrie, anorexie mentale, etc...) ;

d) *Troubles du développement et syndromes pubertaires.*

2° *Les déficients.*

Les cas suivants peuvent être distingués :

a) *Infirmités* : est infirme celui qu'une insuffisance grave et durable met dans la nécessité de compter avec l'assistance d'autrui. L'infirmité peut être sensorielle (cécité, surdi-mutité), motrice (absence ou atrophie d'un ou plusieurs membres), viscérale (cardiopathie, affections pulmonaires) ou affecter la structure physique de l'individu (nanisme, gigantisme) ;

b) *Déficits moteurs* : troubles de la conduite et des actes combinés à des syndromes sous-corticaux et extra-pyramidaux ;

(8) LAGACHE : Nomenclature et classification des jeunes inadaptés. *Sauvegarde* 1946, n° 2, p. 4 et s. et n° 3, p. 46 et s.

c) *Déficits du langage.*

d) *Arriération mentale ou intellectuelle* : (enfants idiots, imbeciles, débiles légers, retardés).

3° *Les caractériels.*

Il s'agit ici de sujets qui, bien qu'inadaptés, et parfois gravement, n'apparaissent pas d'emblée comme des déficients et encore moins comme des malades : ils ressemblent aux sujets normaux, mais sont d'un caractère plus ou moins « faible » ou « mauvais ».

a) *Troubles du caractère* : troubles affectivo-moteurs (apathie, asthénie, hyperémotivité, impulsivité, perversité instinctive), troubles différenciés du comportement social (introversion, timidité, suggestibilité, despotisme, paranoïa, hystérie).

b) *Troubles de la moralité* : ce sont des troubles du caractère et de la conduite dont le trait dominant est qu'ils sont condamnés par le jugement moral dans un groupe social déterminé. C'est le cas des jeunes délinquants (assassins, escrocs et voleurs), étant bien entendu que la délinquance des jeunes ne comprend pas seulement les infractions définies et sanctionnées par le Code Pénal, mais toute réaction anti-sociale au sens large. Entrent également dans cette catégorie, les « pervers », la perversion étant un comportement « contre-nature », l'idéal de la « nature » variant d'ailleurs avec le groupe social.

c) *Types évolutifs des troubles du caractère de la conduite.*

Une deuxième variété de classification médicale se fonde sur les solutions thérapeutiques et pédagogiques dont relèvent les jeunes inadaptés. Le docteur LAGACHE distingue ainsi les récupérables, les semi-récupérables et les irrécupérables. A cette distinction, se superposent approximativement les degrés de la classification ci-dessous :

— *Indaptation réactionnelle* (enfants normaux et subnormaux inadaptés pour cause sociale : familles absentes, désunies, etc...) : internats ordinaires, placements familiaux, patronages ;

— *Troubles moteurs légers, troubles du langage, psychonévroses, troubles caractériels légers, retardés pédagogiques* : cure libre (rééducation motrice, orthophonie, psychothérapie, scoutisme, classes de rattrapage ou de répétition, mesures pédagogiques diverses) ;

— *Infirmités sensorielles et motrices, maladies organiques* (par exemple, tuberculose) : écoles spéciales, préventoria et sanatoria ;

— *Débilité perfectible* : instituts d'éducation spécialisés pour débiles (classes et écoles de perfectionnement) ;

— *Troubles caractériels marqués* : instituts d'éducation spécialisés ;

— *Délinquants récidivistes et pervers* : établissements d'éducation surveillée, sections d'anormaux ou de sûreté des hôpitaux psychiatriques ;

— *Psychoses* : hôpitaux psychiatriques ;

— *Infirmités psychiques* (arriération mentale profonde, épilepsie compliquée et non améliorable) : asiles, garderies, sections d'anormaux des hôpitaux psychiatriques.

Indépendamment des reproches qu'elle encourt de la part de certains psychiatres, la double classification du docteur LAGACHE nous paraît trop complexe et trop technique. Nous lui préférons la nomenclature adoptée par le législateur lui-même dans le décret n° 56-284 du 9 mars 1956 fixant les conditions d'autorisation des établissements privés de cure et de prévention pour les soins aux assurés sociaux (9). Dans son annexe XXIV, relative aux établissements recevant des mineurs inadaptés, ce texte propose la classification suivante :

1°) Enfants présentant des psychoses ou névroses graves et qui se définissent par des maladies évolutives. Ces enfants doivent être traités, en principe, dans des sections d'hôpitaux psychiatriques publics ou assimilés ou dans des maisons de santé pour maladies mentales ;

2°) Enfants atteints de déficiences à prédominance intellectuelle, liées à des troubles neuro-psychiques exigeant, sous contrôle médical, le recours à des techniques non exclusivement pédagogiques. Ce groupe comprend :

a) Les « arriérés profonds », traités dans des sections d'hôpitaux psychiatriques publics ou assimilés ou dans des établissements spécialisés publics ou privés ;

b) les « débiles moyens » ;

c) Les « débiles légers », traités dans des instituts médico-pédagogiques ou médico-professionnels publics ou privés.

3°) Enfants présentant essentiellement des troubles du caractère ou du comportement susceptibles d'une rééducation psychothérapique sous contrôle médical et traités dans des instituts de rééducation publics ou privés. Les délinquants font partie de cette catégorie ;

4°) Enfants inadaptés scolaires simples relevant de techniques purement pédagogiques et placés dans des établissements scolaires appropriés ;

(9) J. O., 25 mars 1956, p. 2875.

5° Enfants ne présentant pas de troubles caractériels et dont l'inadaptation tient essentiellement à la déficience du milieu familial (orphelins, enfants abandonnés, enfants malheureux, enfants englobés actuellement sous le vocable de « cas sociaux »).

Il faut ajouter à cette énumération les enfants atteints d'infirmités sensorielles ou motrices.

Il convient enfin de souligner que la plupart des enfants inadaptés souffrent, le plus souvent, de plusieurs inadaptations à la fois : tel « cas social » est en même temps un déficient intellectuel et un caractériel. L'abondance des « cas mixtes » souligne la valeur toute relative de ces classifications, tout au plus instruments de travail.

Le psychologue et le médecin se fondent sur un état physique ou psychique et sur le comportement qui en est la résultante. Le point de vue du juriste est tout autre : ce qui lui importe, ce sont les conséquences sociales de ce comportement. Le législateur intervient soit pour protéger l'enfant en danger, soit, au contraire, pour préserver la société des conséquences préjudiciables de l'activité anti-sociale d'un enfant (cas du délinquant et du para-délinquant). Rôle protecteur et rôle répressif, enfance malheureuse et enfance coupable, tels sont les deux pôles d'attraction du juriste, les deux lignes de force autour desquelles s'articulent toute classification et toute intervention.

Si les classifications du médecin et du juriste divergent, c'est que leurs perspectives sont différentes. Est-ce à dire qu'elles ne peuvent pas être rapprochées ? Certes, non. Le juriste tirera le plus grand profit des observations du médecin et du psychologue : il devra s'enquérir des causes profondes de tel comportement anti-social, examiner, avant toute mesure définitive, s'il a affaire à un malade ou à un individu normal. Pour leur part, le législateur et l'administrateur devront s'entourer d'avis autorisés pour élaborer les lois les plus efficaces et dresser le plan d'équipement national le plus approprié. A l'inverse, le médecin ne pourra agir que si un ensemble cohérent de textes et d'institutions lui en fournit le moyen.

C. - LES FACTEURS DE L'INADAPTATION

Les causes de cette inadaptation aux multiples aspects sont elles-mêmes extrêmement diverses.

En premier lieu, l'inadaptation peut résulter de *facteurs individuels*, conséquences d'une tare congénitale ou d'un traumatisme post-natal : déficience physique au sens large, troubles de l'intelligence et du caractère. La quasi-totalité des mineurs délinquants souffrent de troubles du caractère. L'inadaptation est

souvent due à des perturbations biologiques et mentales : mise au monde dans des conditions traumatisantes, troubles de la première enfance liés à des lésions du cerveau ou à des anomalies glandulaires, etc... (10).

Les *facteurs sociaux* de l'inadaptation intéressent davantage le juriste. En particulier, les facteurs de la délinquance juvénile ont été très étudiés (11). L'inadaptation sociale est souvent l'aboutissement d'une influence familiale. Les parents de l'inadapté sont parfois eux-mêmes des inadaptés ; cette hérédité pèse sur les enfants. La famille peut compromettre le développement normal de l'enfant parce qu'elle est elle-même corruptrice, dissociée ou déficiente. L'enfant imite son père et sa mère : il emprunte au groupe dans lequel il vit ses principes de moralité. La dissociation de la famille par décès, divorce ou séparation est profondément ressentie par l'enfant : le traumatisme psychique qui en résulte suscite des oppositions à la famille, à l'école, à la société toute entière. 70 à 80 % des mineurs délinquants sont issus de familles dissociées. D'autres enfants n'ont pas reçu de leurs parents l'affection et l'éducation nécessaires à l'épanouissement de leur personnalité : la famille n'exerce ni une action préventive de contrôle, ni une action constructive d'éducation. Ecarts de conduite des parents, abdication par eux de toute responsabilité éducative, carence du contrôle familial se conjuguent pour faire de l'enfant un inadapté, et peut-être, s'il est influençable et mal conseillé, un délinquant. Ces facteurs déterminent chez l'enfant un état de tension affective et nerveuse qui dégénère soit en délinquance, soit en névrose.

A ces facteurs familiaux s'ajoutent des facteurs économiques et sociaux. Les conditions défectueuses de logement poussent l'enfant dans la rue où se développent le vagabondage et la prostitution. Le paupérisme, une rémunération anormalement basse du travail favorisent l'alcoolisme, la promiscuité, la dissociation familiale. L'influence nocive de la presse, du cinéma et des exemples pernicioeux a été maintes fois soulignée. L'aggravation du chômage pendant les crises laisse sans travail des mineurs, ainsi privés de moyens d'existence. Les circonstances de guerre engendrent la carence de l'autorité parentale, la non-fréquentation scolaire favorisée par les bombardements, la prostitution, la sous-alimentation, le marché noir et ses gains faciles.

(10) Cf. VOVIN et LÉAUTÉ, Droit pénal et criminologie. Collection Thémis P. U. F., 1956, p. 303.

(11) Cf. notamment HEUYER, Enquête sur la délinquance juvénile : étude de quatre cents dossiers. *Revue de l'enfance coupable*, 1942, et CHAZAL, Etudes de criminologie juvénile P. U. F., 1952, et Collection, que sais-je, *L'enfance délinquante*, n° 563, p. 15 et s.

Ces facteurs exogènes sont d'autant plus déterminants que l'enfant est éminemment suggestible, ses fonctions supérieures de contrôle encore insuffisamment élaborées ne lui permettant pas toujours de prévoir les conséquences de ses actes et de résister aux sollicitations du monde extérieur. L'influence du milieu s'accompagne, le plus souvent, d'une tension entre l'enfant et sa famille dont les causes sont les frustrations subies par l'enfant dans la satisfaction de ses besoins essentiels. Ces frustrations engendrent l'agressivité, l'apparition de tendances anti-sociales qui peuvent aller jusqu'à la délinquance.

M. CHAZAL a tenté de formuler quelques-unes des lois selon lesquelles se combinent ces divers facteurs (12) :

— Plus l'individualité du sujet est perturbée sous l'effet de causes biologiques ou psychologiques, plus les conditions défavorables du milieu deviennent nocives et accentuent les irrégularités psychiques ;

— Plus les circonstances familiales, sociales et économiques sont défavorables, plus l'inadaptation et, en particulier, la délinquance absorbe de sujets qui, dans des conditions normales, ne deviendraient pas des inadaptés ;

— A la fragilité de l'individualité du jeune inadapté correspond, assez fréquemment, une certaine fragilité du milieu familial ;

— Celui qui vit dans un milieu familial ou extra-familial défavorable se fixe à ce milieu et, s'il en est éloigné, recherche volontiers des milieux similaires ;

— Les prédispositions caractérielles manifestées à la fois par les parents et par les enfants s'aggravent et s'exaspèrent dans leur confrontations et inter-actions réciproques.

D. - LES REMÈDES CONTRE L'INADAPTATION

Le rôle respectif de l'Etat et de la famille dans la protection de l'enfance, en général, a fait l'objet de vives controverses. L'Etat et la famille ont tous deux des droits sur l'enfant, ou plus précisément, le droit de s'intéresser à son sort de façon active et pratique. Certes, le premier milieu naturel et nécessaire de l'éducation est la famille : l'éducation est, pour la famille, un droit inaliénable, mais aussi un devoir impérieux. Il incombe à l'Etat de protéger l'enfant en cas de déficience physique ou morale des parents par défaut, incapacité ou indignité. Le critère est donc l'intérêt de l'enfant. C'est la tendance actuelle des

(12) J. CHAZAL, *L'Enfance délinquante* précité, p. 44 et s.

doctrines d'assistance en France : elles ont évolué du point de vue individualiste, où elles ne pouvaient se justifier que par la pitié et la charité, au point de vue appelé « solidariste », par DUGUIT, et dont la caractéristique est l'aspect utilitaire et positif et la base l'interdépendance des rapports sociaux. D'ailleurs, la famille ne dispose pas des moyens matériels suffisants pour traiter une inadaptation : son rôle ne peut être que préventif.

Comme la lutte contre les fléaux sociaux, la lutte contre l'inadaptation de la jeunesse comporte deux groupes de moyens d'action, la prévention et la thérapeutique.

La *prévention*, c'est d'abord la suppression des causes. Il faut s'attaquer à tous les facteurs étiologiques, pathologiques, sociaux, économiques, existant dans la famille et dans la collectivité où vit l'enfant. C'est la lutte contre les fléaux sociaux, l'alcoolisme, pour l'amélioration du logement et du niveau de vie. Il faut développer l'hygiène physique de la nation, supprimer les taudis, multiplier les habitations à bon marché, les terrains de jeux, les jardins et clubs d'enfants, spécialement dans les quartiers populeux, favoriser l'éducation physique et le sport amateur. Il faut aussi développer l'hygiène sociale en retirant aux parents indigènes la garde de leurs enfants qui seront confiés à des établissements de préservation ; en organisant le patronage familial pour soulager les parents de bonne volonté qui ne peuvent pas ; du fait de leurs conditions de travail, élever leurs enfants avec toute la vigilance désirable ; en organisant le travail industriel de telle sorte qu'il ne détruise pas la vie de famille ; en assurant sérieusement l'assiduité scolaire, une bonne éducation morale, sociale et civique des enfants ; en interdisant les publications moralement dangereuses et en assainissant la presse et le cinéma, etc... C'est là une œuvre de longue haleine, dont les réalisations ne sont encore que fragmentaires.

Mais la prévention, c'est aussi le dépistage précoce des troubles mentaux et sensoriels, des infirmités physiques et des troubles du caractère. Les services médico-sociaux seront chargés de ce dépistage en liaison avec les familles, les médecins, les instituteurs, les assistantes sociales, etc...

Toute *action thérapeutique* doit être précédée d'un diagnostic précis de l'inadaptation établi simultanément dans les cas graves par le médecin, le psychologue, le pédagogue et l'assistante sociale. Les enfants seront reçus dans des centres d'accueil et d'observation qui les garderont jusqu'à leur placement dans l'établissement adéquat. Le diagnostic des cas ordinaires pourra être fait dans les commissions médico-pédagogiques ou dans les consultations de neuro-psychiatrie infantile des hôpitaux et dispensaires.

Après le diagnostic commence le traitement du sujet, sa réadaptation proprement dite. La diversité des inadaptations se retrouve dans la variété des établissements de soins et de rééducation. Il faut distinguer :

— les institutions à indication pédagogique prédominante : commissions médico-pédagogiques, classes de perfectionnement, classes spéciales pour l'enseignement secondaire et l'enseignement technique, pour infirmes moteurs, jardins d'enfants spécialisés pour enfants irréguliers, etc... ;

— les institutions à indication éducative prédominante. Ils reçoivent les enfants dont la famille est déficiente et les « enfants de justice » : internats de perfectionnement, institutions publiques et privées d'éducation surveillée ;

— les institutions à indication professionnelle prédominante : colonies agricoles, écoles professionnelles ou ateliers réservés aux irréguliers, homes de semi-liberté représentant une phase de transition entre les établissements fermés et le retour à une vie normale, etc... ;

— les établissements à indication médicale prédominante : établissements pour déficients sensoriels ou moteurs, pour épileptiques, internats médico-pédagogiques pour débiles et arriérés, etc... ;

— les institutions à indication asiliaire pour les incurables : hôpitaux psychiatriques ou asiles d'enfants incurables.

Il faut prévoir enfin et avant tout que de très nombreux enfants peuvent et doivent être soignés dans leurs familles : des méthodes dites « de cure libre » ou « de milieu ouvert » sont adoptées par les responsables du diagnostic et du traitement, chaque fois que le milieu familial présente des garanties suffisantes.

Ainsi se présente, dans ses grandes lignes, l'équipement nécessaire à la protection de l'enfance inadaptée. Bien d'autres problèmes se posent aux autorités responsables : assistance éducative et liberté surveillée, placement familial, statut du personnel spécialisé, éducation sanitaire du public, propagande, etc...

Le problème de l'enfance inadaptée est donc un problème complexe, multiple, divers comme la vie elle-même. Cependant, malgré la variété de ses causes et de ses aspects, l'inadaptation de la jeunesse constitue un ensemble indissociable. Les remèdes à lui apporter ne peuvent être que le fruit d'une collaboration constante entre les divers spécialistes appelés à en connaître. La réadaptation de la jeunesse est un travail d'équipe, auquel prennent part le médecin, l'éducateur, le psychologue, le juriste, l'administrateur. Chacun d'eux doit faire partiellement abstrac-

tion de son point de vue personnel et se soumettre à une certaine discipline collective. Variété des inadaptations, extrême diversité des établissements et services chargés de les prévenir et de les guérir, et pourtant unité fondamentale de l'enfance inadaptée : ces principes doivent être constamment présents à l'esprit de ceux qui s'occupent de ces problèmes.

II. - La protection de l'enfance inadaptée dans le cadre des Associations Régionales de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence.

Si ces quelques notions préliminaires étaient indispensables, le but du présent travail n'est pourtant pas d'envisager les tenants et les aboutissants médicaux, sociaux et juridiques de la notion d'enfance inadaptée, mais plutôt la protection des diverses catégories d'enfants inadaptés dans le cadre d'une institution bien précise, l'association régionale de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence.

Depuis le milieu du XIX^e siècle, le législateur s'est préoccupé du sort des enfants abandonnés, malheureux, délinquants, vagabonds. Les pouvoirs publics et l'initiative privée ont multiplié les efforts pour venir en aide aux inadaptés. Des institutions publiques et privées se sont développées, mettant en œuvre une législation toujours plus complexe et détaillée. Malheureusement, à la veille de la seconde guerre mondiale, un défaut manifeste de coordination, aussi bien entre les textes qu'entre les institutions, compromettait les efforts et rendait stériles ou insuffisamment efficaces toutes les dispositions et réalisations touchant un aspect quelconque du problème de l'enfance inadaptée. Les premiers efforts de coordination interministériels datent des années de guerre. Sur le plan régional, certaines personnalités privées, certains fonctionnaires s'associèrent à cette tâche et, dès 1941, se constituèrent des comités en faveur de l'enfance inadaptée qui, peu à peu, se transformèrent en associations régionales de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence.

Pourquoi ces associations méritent-elles une étude spéciale ? Essentiellement en raison de l'ambiguïté de leur nature juridique. Elles constituent des organismes régionaux de coordination des efforts publics et privés en matière d'enfance inadaptée. Associations privées, régies par la loi du 1^{er} juillet 1901, elles comprennent pourtant des représentants des pouvoirs publics et leurs règles de fonctionnement sont bien plus proches de celles des établissements publics que des groupements purement privés. On les a qualifiées d'organismes semi-publics, mais les incertitudes de cette formule sont telles qu'elles justifient, à elles seules, des développements particuliers. Les associations régionales nous

intéressent moins en tant qu'organismes de protection de l'enfance qu'en tant qu'institutions relevant à la fois du droit public et du droit privé, situées dans la zone mixte aux limites incertaines où se compénètrent le secteur public et le secteur privé. Le développement de ces institutions mixtes est d'ailleurs une constante du droit administratif moderne. Notre propos est donc d'étudier, de façon concrète, l'ensemble des problèmes de statut, d'organisation et de fonctionnement qui se posent à propos des associations régionales, afin de les situer, aussi exactement que possible, dans la hiérarchie des institutions qui, en un dégradé insensible, s'échelonnent depuis le service public proprement dit jusqu'à l'entreprise purement privée. Nous serons amenés à illustrer nos développements par des comparaisons avec ces organismes mi-publics, mi-privés, si nombreux aujourd'hui, et perpétuelle cause d'embarras pour le juriste épris de classifications rigoureuses.

Notre travail veut donc être une contribution à la théorie générale des entreprises privées d'intérêt public. Mais, en même temps, il vise à aider les responsables des associations régionales, qui sont plus souvent des médecins et des pédagogues que des juristes, à résoudre les problèmes qui se posent quotidiennement à eux dans l'exercice de leurs fonctions. Nous touchons là à une des difficultés de notre travail, qui doit allier à un indispensable souci de rigueur juridique une constante « ouverture » vers le concret.

Notre étude ne sera pas centrée sur les aspects techniques de la sauvegarde de l'enfance. On a déjà beaucoup étudié les aspects médicaux, psychologiques et sociaux des inadaptations, les thérapeutiques préventives et éducatives à leur appliquer, les conditions optima d'installation matérielle des établissements recevant des mineurs inadaptés, les qualités requises du personnel spécialisé, etc... Nous ne nous intéresserons à ces aspects techniques que dans la mesure où leur approfondissement est nécessaire à la solution des problèmes juridiques : par exemple, on ne peut définir un statut des membres du personnel des associations régionales sans connaître avec précision leurs fonctions à l'intérieur des établissements. On ne peut définir les principes de la responsabilité civile des éducateurs sans tenir compte des grands courants éducatifs contemporains.

Etude juridique, notre travail fera appel aux données de diverses branches du droit. D'abord du droit administratif : les associations régionales sont fortement imprégnées de droit public. Leur nature juridique est celle des associations d'intérêt public, et le statut de certaines catégories de leur personnel est calqué sur le statut des agents correspondants du secteur public, leur respon-

sabilité est parfois influencée par les règles de la responsabilité administrative. Mais l'ambiguïté même de leur nature juridique conduit à utiliser à leur propos des données du droit privé. Du droit civil et du droit pénal relèveront les développements relatifs aux cadres légaux et institutionnels dans lesquels s'exerce l'action des associations régionales et à la condition juridique des mineurs qui leur sont confiés. Du droit du travail relèveront le statut du personnel et l'exercice par les mineurs d'une activité professionnelle. L'intérêt de la classification traditionnelle entre droit public et droit privé est d'ailleurs surtout didactique et méthodologique : il serait mal venu, à propos d'une institution donnée, de dissocier ce qui relève de telle ou telle branche du droit alors que l'institution constitue en elle-même une unité fondamentale. Notre travail contribuera à le démontrer.

Notre étude comprendra trois parties :

Dans une première partie, nous envisagerons le *contexte législatif et institutionnel des associations régionales*. Nous serons amenés à dresser un tableau de l'évolution historique de la législation et des institutions françaises de protection de l'enfance inadaptée. Nous verrons quels ont été les caractères et les buts des textes successifs visant ces catégories d'enfants. Nous assisterons au développement des institutions et nous ferons le point sur l'équipement actuel en faveur de l'enfance inadaptée. Dans ce cadre législatif et institutionnel, s'insérera tout naturellement la genèse des associations régionale. Historique et descriptive, notre première partie donnera une idée de l'organisation passée et présente de la protection de l'enfance inadaptée, prélude indispensable à l'étude des associations régionales elle-même.

Dans une seconde partie, nous aborderons le problème de la *nature juridique des associations régionales*. Nous montrerons à quel point le régime juridique des associations de sauvegarde s'écarte du droit commun associatif tel qu'il résulte de la loi du 1^{er} juillet 1901 et nous justifierons ces particularités par le caractère semi-public des associations régionales, collaboratrices de l'administration. Nous apporterons ainsi, par un exemple précis, une contribution à la théorie générale de la collaboration des particuliers aux tâches d'intérêt public.

Dans une troisième partie, nous envisagerons *les autres problèmes juridiques posés par les associations régionales*, essentiellement le statut de leur personnel et la condition juridique des mineurs qui leur sont confiés. Ces problèmes sont, pour les dirigeants des associations régionales, une source de difficultés quotidiennes et méritent, de ce fait, une étude attentive. Leur

solution sera du reste directement influencée par les conclusions auxquelles nous aurons abouti à propos de la nature juridique des associations de **sauvegarde**.

Enfin, nous détaillerons, dans un appendice, les réformes législatives intervenues en décembre 1958 et janvier 1959, et qui modifient assez sensiblement le contexte dans lequel s'inscrivent les associations régionales. Il nous a semblé préférable, plutôt que d'en disséminer la substance tout au long de notre travail, de grouper en un développement unique l'étude d'un ensemble de textes inspirés d'un esprit commun.

PREMIERE PARTIE

**LE CONTEXTE LEGISLATIF
ET INSTITUTIONNEL
DES ASSOCIATIONS REGIONALES
DE SAUVEGARDE
DE L'ENFANCE ET DE L'ADOLESCENCE**

ETUDE HISTORIQUE ET DESCRIPTIVE

CHAPITRE PREMIER

L'EVOLUTION HISTORIQUE DE LA LEGISLATION ET DES INSTITUTIONS FRANÇAISES DE PROTECTION DE L'ENFANCE INADAPTEE JUSQU'A 1939

Pour retracer l'évolution de la législation et des institutions françaises de protection de l'enfance inadaptée, deux méthodes étaient possibles :

— une première méthode aurait consisté à décomposer la notion d'enfance inadaptée en ses éléments constitutifs et à étudier successivement la législation et les institutions relatives aux mineurs délinquants, moralement abandonnés, aux vagabonds, aux assistés, etc... Cette méthode, logique, aurait eu le tort d'appliquer à une évolution historique des données scientifiques modernes. La législation de l'enfance inadaptée a vu le jour sans plan d'ensemble cohérent, sans qu'une base scientifique commune ait présidé à l'élaboration de textes visant successivement les diverses inadaptations. La notion d'inadaptation est une notion moderne, et l'unité de ce problème n'est communément admise que depuis une quinzaine d'années. Il aurait été arbitraire de distinguer des catégories dans ce tout que constitue l'enfance inadaptée et de scinder la masse législative selon que les textes s'appliquent à telle ou telle catégorie d'inadaptés ;

— Nous avons préféré un plan chronologique qui rendra mieux compte de l'évolution. Il était moins nécessaire de faire une étude exhaustive de la législation que de montrer son caractère disparate, touffu, et de souligner son incohérence. Faite de pièces et de morceaux, née au hasard des préoccupations du moment pour porter remède à des lacunes trop criantes, la législation française de l'enfance inadaptée donne lieu à de nombreuses critiques. Quant aux institutions, sans lesquelles les lois resteraient lettre morte, elles naissent et se développent tant dans le secteur public que dans le secteur privé, sans plan d'ensemble et en fonction des besoins.

C'est jusqu'à 1939 que nous conduira ce chapitre. Pourquoi cette date ? Parce que les phénomènes d'inadaptation s'amplifient considérablement à l'occasion de la seconde guerre mondiale, nécessitant des solutions urgentes. Pendant et après la guerre, les pouvoirs publics prennent en la matière des mesures plus nombreuses et plus hardies, l'initiative privée s'avérant incapable, à elle seule, de soulager toutes les misères et de prévenir tous les dangers. La nécessité d'une coordination des bonnes volontés et des efforts devient évidente et le problème de la protection de l'enfance inadaptée fait réellement un pas en avant après ce tournant de 1939. Or, il est impossible de séparer l'œuvre des années de guerre de l'œuvre accomplie à la Libération. Les efforts déployés sous l'occupation contenaient en germe toutes les institutions futures et, en particulier, les associations régionales de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence, objet du présent travail, ont, pour la plupart, vu le jour en 1943. C'est pourquoi, nous avons choisi la date de 1939 comme terme de ce premier chapitre, rejetant dans le chapitre suivant l'étude de la période 1939 - 1944.

Après un rapide exposé sur la protection de l'enfance dans l'ancien droit, nous envisagerons l'évolution de la législation et des institutions aux XIX^e et XX^e siècles. Nous y verrons comment l'attention du législateur, de l'administration et de la bienfaisance privée est centrée, à tour de rôle, sur l'enfance malheureuse et l'enfance délinquante, en un mouvement incessant de flux et de reflux.

SECTION I

La législation et les institutions relatives à l'Enfance dans l'Ancien Droit

§ 1. — ENFANCE MALHEUREUSE

Une solide organisation familiale, vestige des conceptions du droit romain sur la famille patriarcale, avait dispensé l'ancien régime d'avoir une politique de protection de l'enfance (1). La cellule familiale gardait assez de cohésion pour que le pouvoir du « pater » suffît à maintenir l'ordre, au moins dans la famille légitime. Toutefois, l'enfance malheureuse a suscité, dès les origines, la commisération de l'Eglie puisque, dès l'époque mérovingienne, on trouvait, à l'intention des orphelins, des asiles spéciaux

(1) WAQUET, La protection de l'enfance, Thèse Rennes, 1942, p. 16.

ou « brephotrophia » (2). Une des premières dispositions relatives à l'enfance abandonnée est constituée par le Canon 40 du Concile de Francfort-sur-le-Mein (794), qui enjoint aux évêques de confier les orphelins aux femmes chrétiennes.

En 1452, un arrêt du Parlement de Paris décide que les seigneurs de la ville doivent participer à l'entretien des enfants abandonnés. Deux arrêts de 1547 et 1552 reconnaissent aux enfants trouvés la faculté de faire valoir en justice leurs droits contre les seigneurs. Cette jurisprudence révèle l'intérêt porté aux orphelins et enfants abandonnés. Les hôpitaux d'enfants se développent sous le double contrôle de l'Eglise et de l'Etat : « Sainte Marie », à Montpellier ; « Saint Esprit », à Marseille ; « Maison de la Couche », « Enfants Rouges » et « Enfants Bleus », à Paris.

La notion d'assistance prend corps. Saint Vincent de Paul, véritable promoteur de l'assistance à l'enfance, exerce, à partir de 1638, son admirable ministère de protecteur des enfants abandonnés : il fonde, en 1648, « l'Hôpital des Enfants Trouvés », reconnu officiellement en 1670. A son exemple, la charité privée multiplie les fondations en faveur de l'enfance malheureuse (3).

Parallèlement, des écrivains, des juristes se penchent sur le problème de l'enfance. Ce mouvement des idées répond d'ailleurs à des préoccupations particulières plus qu'il n'est guidé par des principes généraux. Montaigne, Rabelais, Saint-Simon condamnent les méthodes d'éducation fondées sur la violence. Certaines juridictions suivent leurs directives et s'efforcent de réprimer les sévices commis sur les enfants. Beaumanoir reconnaît aux juges le droit d'agir contre les abus de la puissance paternelle. En 1680, l'avocat général Talon affirme l'idée d'une tutelle exercée par le magistrat : « Quand les pères châtient leurs enfants, leur pouvoir est soumis aux juges qui doivent juger leurs jugements ». A la fin du XVIII^e siècle, les hommes d'Etat eux-mêmes s'inquiètent du sort des enfants abandonnés : Turgot et Necker estiment nécessaire d'élever la charité à la hauteur d'une institution publique. Ils cherchent, d'autre part, à individualiser les mesures d'assistance par la création de classes d'indigents où les enfants ont une place spéciale (4).

Mais ce n'étaient là que des mesures fragmentaires, inspirées par un courant philanthropique, plus généreux qu'efficacement organisé. Des initiatives individuelles, souvent admirables, n'ar-

(2) WAQUET, *op. cit.*, p. 19.

(3) WAQUET, *op. cit.*, p. 20.

(4) WAQUET, *op. cit.*, p. 20 à 22.

rivaient pas à compenser la carence des pouvoirs publics. La grande innovation révolutionnaire devait être la création de l'Assistance, réclamée d'ailleurs par de nombreux cahiers de doléances à la veille de 1789, et suite logique du courant humanitaire du XVIII^e siècle. Le 2 février 1790, un « Comité de Mendicité », en faveur des orphelins, est fondé par le duc de La Rochefoucauld-Liancourt : il fait distribuer des secours à domicile, s'occupe du placement à la campagne des enfants abandonnés, sous la surveillance du juge de paix du canton et du commissaire du roi, et surtout érige en principe que l'assistance est un devoir d'Etat. Mais c'est seulement sous l'Empire qu'est « institutionnalisé » le service de l'Assistance (loi du 15 Pluviose an XIII).

Notons encore un décret du 28 juin 1793 relatif aux enfants abandonnés, les déclarant « enfants naturels de la Patrie » et la curieuse loi des 16 et 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire. Cette loi créait un tribunal familial, composé de six à huit personnes prises dans la famille, les amis ou même les voisins, et chargé d'assurer la correction des enfants indisciplinés. Les décisions de cette juridiction familiale originale devaient être visées par le président du tribunal de district. Mais cette loi ne fut jamais appliquée, peut-être parce qu'elle portait trop gravement atteinte aux prérogatives du père de famille en matière de correction paternelle.

§ 2. — ENFANCE DÉLINQUANTE

Si l'ancien régime et la Révolution se sont préoccupés du sort des enfants malheureux ou victimes, ils n'ont pas négligé pour autant l'enfance délinquante. Les conceptions de l'ancien droit en la matière sont héritées du droit romain (5). A l'origine, toute faute est punie, mais le caractère involontaire de l'acte délictueux entraîne une atténuation de peine. L'impuberté est une présomption de discernement incomplet pour certains délits. A l'époque classique, les juristes s'efforcent de dégager la notion d'impunité totale tout en serrant de près le développement de la compréhension chez l'enfant grâce à une division tripartite de l'impuberté : *infantia*, *admodum impubertas*, *proximitas pubertatis*. Au Bas Empire, où domine la conception autoritariste de l'Etat, la répression devient plus rigoureuse et on applique la

(5) PERRIN, La minorité pénale en droit romain et dans les législations européennes antérieures au XIX^e siècle, in « Le problème de l'enfance délinquante ». *Travaux et recherches de l'Institut de Droit comparé*, Lib. Sirey, Paris, 1947, p. 14 et s.

maxime « *Malitia Supplet Aetatem* » : l'intention coupable vient contrebalancer chez l'auteur de l'acte délictueux l'irresponsabilité partielle due à la jeunesse.

L'ancien droit français se réfère à la théorie classique. Jousse la résume ainsi, en 1771 (6) : « Les enfants, c'est-à-dire ceux qui n'ont pas encore atteint l'âge de 7 ans... sont entièrement exempts de crime et, par conséquent, ne doivent être punis d'aucune peine... Il en est de même de celui qui est dans un âge peu éloigné de l'enfance... Les impubères, c'est-à-dire ceux qui ont moins de 14 ans pour les garçons et moins de 12 ans pour les filles, sont aussi excusables en matière de crime... Si celui qui a commis le crime est proche de l'âge de puberté, il n'est pas entièrement excusable, mais il doit être puni d'une peine moindre que la peine ordinaire suivant les circonstances et la qualité du crime ». Toutefois, « pour savoir quand un impubère est proche de l'âge de la puberté, cela dépend de la prudence du juge qui doit considérer dans ce cas la qualité de la personne, ainsi que la nature et les circonstances du crime et s'il est du nombre de ceux « *in quibus malitia supplet aetatem* ». Le juge a donc une très large liberté d'appréciation des faits de la cause et bien d'autres considérations que l'âge du délinquant influent sur sa décision.

Il existe toutefois une législation d'exception, édictée par voie d'ordonnances royales à l'encontre de certains « errants sans feu, ni lieu », textes où l'âge des délinquants exerce une influence déterminante sur l'application des peines (7).

L'ordonnance d'Orléans du 24 juin 1539, interdisant l'entrée du royaume aux bohémiens, prévoit les peines de galères et des punitions corporelles pour les hommes ; les femmes et les enfants auront la tête rasée. Deux déclarations royales du 25 juillet 1700 et du 3 août 1764, visant à la répression du vagabondage, édictent également des peines spéciales contre les enfants. Il s'instaure ainsi progressivement une minorité pénale de quatorze, quinze, seize ou vingt ans, selon les textes, que le juge doit respecter et dont la violation pourrait donner lieu à un recours en cassation devant le Conseil du roi.

Pendant tout l'ancien régime, aucune juridiction spéciale n'existe pour les mineurs délinquants. Quand un juge est embarrassé par une affaire où se pose une question de minorité, il la défère au Parlement local qui n'élève pas d'objection à cet accrois-

(6) JOUSSE, *Traité de la Justice Criminelle de France*, III^e partie, livre II, titre XXV, § IV.

(7) PERRIN, *op. cit.*, p. 78 et s.

sement de compétence. Quand le coupable est reconnu excusable en raison de sa jeunesse, le juge doit consulter les parlementaires et les juristes au sujet de la punition à prononcer. La procédure est la même pour les mineurs et pour les majeurs : en particulier, l'instruction repose sur l'aveu obtenu, le cas échéant, par la torture. Si l'infans et l'admodum impubes n'y sont ordinairement pas soumis, le proximus pubertatis est traité pratiquement comme un adulte. La seule différence réside dans le régime des peines : la diminution du taux normal de la peine, le choix dans l'échelle normale des peines de châtiments, réputés plus doux, sont les seules mesures de faveur. Certaines peines sont réservées aux mineurs (8). D'autres visent à l'amendement du coupable : on l'oblige, par exemple, à assister au supplice de ses complices majeurs.

À partir de la seconde moitié du XVII^e siècle, un effort est fait, d'une part, pour atténuer la rigueur des châtiments frappant les mineurs ; d'autre part, pour associer aux mesures d'intimidation des mesures d'éducation. En vertu d'une déclaration royale du 11 juillet 1672, les jeunes bohémiens, physiquement inaptes aux galères, sont envoyés à l'hôpital de la ville pour y être élevés. La déclaration royale du 12 juin 1722 préconise la création d'établissements spéciaux de redressement et de correction, là où les intendants l'estimeront opportun, pour les faux-sauniers (9) des deux sexes, âgés de moins de 14 ans, qui n'auront pas acquitté l'amende à laquelle ils ont été condamnés. Ils seront « instruits aux différents travaux et ouvrages dont ils seront jugés capables ». Cette disposition, qui contient en germe toutes les réformes des XIX^e et XX^e siècles, ne fut malheureusement pas appliquée (10).

Le Code pénal des 25 septembre et 6 octobre 1791 établit un régime pénal de droit commun fondé sur une discrimination entre adultes et mineurs dont le jeu est déterminé par un âge préfixe. L'âge de la minorité pénale était fixé à 16 ans. Au-dessus de 16 ans accomplis, l'âge ne pouvait plus être invoqué légalement pour atténuer, en matière criminelle, la responsabilité pénale. En-dessous de 16 ans, la question de discernement déterminait l'engagement de la responsabilité ; mais la peine était automatiquement atténuée. La peine de mort était prohibée. Ce texte, s'il fut directement à l'origine du Code pénal de 1810, n'a pourtant pas exercé une influence décisive sur les mœurs pénales du temps : sous le gouvernement révolutionnaire, les enfants furent

(8) Comme la pendaison sous les aisselles dont mourut le frère mineur du bandit Cartouche, condamné pour complicité de brigandage.

(9) Les faux-sauniers faisaient, sous l'Ancien Régime, la contrebande du sel.

(10) PERRIN, *op. cit.*, p. 85.

soumis aux mêmes peines que les adultes et furent victimes, au même titre, des excès de la Terreur (11).

La période de l'ancien droit se caractérise par deux traits essentiels :

— il n'y a jamais eu, sous l'ancien droit, de système général de protection de l'enfance. Les mesures prises ont été fragmentaires, généralement accessoires, et dues à des initiatives sporadiques et isolées ;

— le droit de l'enfance délinquante est d'une grande rigueur, le mineur étant presque totalement assimilé au majeur, sauf pour le régime des peines.

SECTION II

La législation et les institutions relatives à l'Enfance au XIX^e siècle

Les codifications napoléoniennes devaient avoir des répercussions sur le droit de l'enfance. Avant d'aborder l'étude des codes, signalons qu'un « Service des Enfants Assistés » est créé par la loi du 15 Pluviose, an XIII, complétée par le décret du 18 janvier 1811 au profit de trois catégories d'enfants : enfants trouvés, enfants abandonnés, et orphelins pauvres. Les principes généraux de ces textes sont d'ailleurs contenus dans la loi du 27 février, an V, et dans l'arrêté du 30 Ventôse, an V, qui proclament que « les enfants abandonnés nouvellement nés seront reçus gratuitement dans tous les hospices civils de la République ». L'Empire ici ne fait que continuer l'œuvre de la Révolution.

§ 1. — LES DISPOSITIONS RELATIVES A L'ENFANCE DANS LES CODES NAPOLEONIENS

Epars dans le Code civil de 1804 et dans le Code pénal de 1810, les textes concernant l'enfance ne présentent aucun caractère d'unité et ne procèdent pas d'un plan logique. D'autre part, les articles, dans leur rédaction primitive, ont souvent été profondément modifiés, voire abrogés par les lois ultérieures. Il importe, néanmoins, d'en faire un recensement aussi complet

(11) Sur la législation « intermédiaire » de la Révolution, cf. PERRIN, *op. cit.*, p. 86 et s.

que possible, les textes nouveaux ayant la plupart du temps été incorporés aux anciens articles.

Le statut civil de l'enfant fait l'objet de nombreux articles du Code civil : articles 55, 56 et 58 sur l'état civil des enfants, 108 sur le domicile, 148, 203, 204 et 213 à 215 sur le mariage, 371 à 382, 476 à 479, 486 et 488 sur la puissance paternelle, la correction paternelle et l'émancipation, 388 sur la minorté, 389 à 468 sur la tutelle, 343 à 370 sur l'adoption, 238, 240, 302 à 304 sur la garde des enfants à l'occasion du divorce : toutes dispositions s'expliquant par une organisation familiale solide, fondée sur la puissance paternelle conçue comme une « potestas ».

Sur le plan pénal, il faut distinguer deux séries de dispositions dans le Code de 1810. Certains textes assurent la protection pénale de l'enfant : article 312 sur les coups et blessures ou sévices volontaires, 349 à 353 sur l'exposition ou délaissement d'enfants, 300 et 302 sur l'infanticide, 317 sur l'avortement, 345 sur l'enlèvement, le recelé, la supposition, substitution ou suppression d'enfants, 331 à 335 sur le viol, l'attentat à la pudeur, le proxénétisme et l'excitation des mineurs à la débauche, 283, 284 et 286 sur les outrages aux bonnes mœurs, 354 à 356 sur l'enlèvement ou le détournement de mineurs. Ces textes édictent le plus souvent des aggravations de peines quand ce sont des enfants qui sont victimes de certains crimes ou de certains délits. Ils restent d'ailleurs assez timides et ne sont nullement l'expression d'une politique cohérente de protection de l'enfance. Le législateur de 1910 est, certes, sensible au sort de l'enfance malheureux ou victime, mais sans que son humanitarisme le conduise à élaborer un ensemble logique de mesures de sauvegarde.

Le sort réservé aux mineurs délinquants fait l'objet de dispositions particulières. Dès le début du XIX^e siècle, apparaît, dans les textes, cette distinction entre les mineurs délinquants et les mineurs non délinquants qui marquera toute l'évolution. Le législateur s'est d'abord préoccupé de réprimer la délinquance juvénile avant de se pencher sur le sort de l'enfance malheureuse : si l'on excepte les lois révolutionnaires et impériales sur l'Assistance, il faudra attendre les premières années de la III^e République pour voir s'élaborer les premiers textes généraux tendant à la protection de l'enfance.

Les articles 270 et 271 du Code pénal répriment le vagabondage des mineurs puni d'emprisonnement et de surveillance de haute police, ce qui assimilait le mineur vagabond à un délinquant, avec toutes les conséquences fâcheuses que ce procédé pouvait avoir sur le relèvement des « coupables ».

Le régime, institué par les articles 66 et 67 du Code pénal pour les mineurs délinquants, est un régime de répression (12). Le mineur est soumis, tout comme un adulte, au droit criminel traditionnel, où dominent la notion utilitaire de protection sociale et une notion de responsabilité pénale à coloration morale. Cependant, bien que ne sortant pas du droit pénal ordinaire, le mineur possède déjà un statut particulier, car les articles 66 et 67 fondent la répression sur la notion de discernement, distinguant les mineurs acquittés comme ayant agi sans discernement et les mineurs condamnés à une peine. La majorité pénale est fixée à 16 ans ; le juge doit répondre spécialement et expressément à la question du discernement.

La notion de discernement n'étant pas définie par la loi et donnant lieu, de ce fait, à de multiples controverses, les juges prirent l'habitude de déclarer un mineur « non discernant » quand il paraissait éduicable et « discernant » dans le cas contraire (13).

En effet, le mineur de moins de 16 ans, reconnu comme ayant agi sans discernement et acquitté, est remis à ses parents ou envoyé dans une maison de correction jusqu'à sa majorité, alors que le mineur discernant était condamné à une peine de prison, mais bénéficiait de l'excuse atténuante de minorité. Quant au mineur de plus de 16 ans, il se voyait appliquer les peines prévues pour les adultes.

Ce régime encourait de graves critiques. La notion de discernement était imprécise, et si elle a rendu des services, c'est grâce à une méconnaissance de l'esprit de la loi. L'âge de 16 ans choisi comme terme de la minorité pénale, était trop bas ; les mineurs de plus de 16 ans étaient soumis au droit pénal des adultes alors qu'ils n'étaient encore que des adolescents ; d'autre part, il n'était pas fixé d'âge minimum au-dessous duquel aucune responsabilité ne pouvait être encourue. L'enfant reconnu « dis-

(12) COSTA, La délinquance juvénile en France. *Notes et études documentaires*, série française 288, série sociale 8, n° 1423, p. 6.

(13) Cf. DONNEDIEU DE VABRES, *Traité de droit criminel et de législation pénale comparée*, 3^e éd., 1947, n° 319, p. 183 à 185. Pour certains interprètes, le discernement était pour l'enfant le fait de savoir qu'il contrevenait à une disposition de la loi pénale (Unterscheidung der Strafbarkeit des Allemands) ; c'était l'intention coupable. Pour d'autres, le discernement consistait en un certain développement des facultés mentales qui permettait ou non au mineur de sentir l'immoralité de sa conduite : il apparaissait exceptionnel chez certains enfants ayant souffert d'une éducation défectueuse et amoraux, c'est-à-dire incapables à distinguer le bien du mal. En fait, les juges et les jurés firent de la notion de discernement un instrument de politique criminelle, renonçant à scruter la psychologie du mineur délinquant.

Voir aussi GARRAUD, *Précis de droit criminel*, 15^e éd., 1934, n° 101, p. 269, et VIDAL et MAGNOL, *Cours de droit criminel et de science pénitentiaire*, 6^e éd., 1921, n° 160-4, p. 252.

cernant » et présumé inéductable, était, en fait, condamné à une peine de prison peut-être moins longue que la mesure de rééducation prononcée à l'égard d'un « non-discernant », confié jusqu'à 21 ans à l'administration pénitentiaire. Enfin, si l'envoi d'un mineur acquitté dans une colonie pénitentiaire « avait, à la fois, pour objet son éducation et sa détention », en fait les méthodes pénitentiaires ne visaient pas à la rééducation et ne pouvaient avoir de résultats que dans la mesure, bien aléatoire, où jouait l'intimidation. Une ordonnance du 29 septembre 1814 créa bien des prisons d'amendement, mais en fait, on se borna à aménager des quartiers spéciaux dans les prisons ordinaires.

Confusion entre le droit pénal des mineurs et le droit pénal des adultes, méthodes plus répressives qu'éducatives, telles étaient les caractéristiques principales du système institué par le Code pénal primitif.

§ 2. — L'ÉVOLUTION POSTÉRIEURE A 1810 ET LA LOI DU 5 AOÛT 1850

L'application de ce système donna l'occasion de constater ses insuffisances et les pouvoirs publics comme l'initiative privée s'efforcèrent d'y remédier.

Les lois du 25 juin 1824 et du 28 avril 1832 instituèrent un privilège de juridiction pour les mineurs passibles de la Cour d'Assises. En effet, l'assimilation complète sur le plan pénal entre mineurs et adultes conduisait à faire comparaître les mineurs délinquants devant les mêmes juridictions que les majeurs.

Or, l'appareil théâtral de la Cour d'Assises ne convenait pas aux mineurs : où il les intimidait et les paralysait, où il les incitait à se prendre pour des héros et à parader. Aussi les lois de 1824 et 1832 décidèrent-elles que, lorsque le mineur n'avait pas commis un crime passible de la peine de mort ou des travaux forcés à perpétuité et quand il n'avait pas de complice majeur, la juridiction du tribunal correctionnel se substituait pour lui à celle de la Cour d'Assises. C'était un premier pas vers une individualisation du droit pénal des mineurs (14).

Par ailleurs, une circulaire du ministre Duchâtel, en date du 7 décembre 1840, posa les premières règles pratiques d'éducation corrective en distinguant trois sortes d'établissements :

— les maisons centrales d'éducation, destinées aux enfants acquittés comme ayant agi sans discernement et à certains condamnés ;

(14) BOUZAT, Traité théorique et pratique de droit pénal. L'b. Dalloz, 1951, p. 970-971.

— les quartiers de maisons centrales pour les enfants condamnés et certains enfants acquittés ;

— les colonies agricoles correctionnelles où ne pouvaient être envoyés que les enfants acquittés.

En 1843, était ordonnée une enquête sociale générale sur tous les jeunes détenus et leurs familles. En 1847, des instructions ministérielles insistaient sur la nécessité d'une orientation professionnelle qui faciliterait le reclassement social des jeunes délinquants. Il y avait là l'amorce d'une évolution et des idées fécondes qui, malheureusement, étaient en contradiction trop flagrante avec le contexte pénitentiaire de l'époque. C'est pourquoi elles en reçurent que peu d'application : le régime demeura strictement carcéral (15).

L'initiative privée entreprit alors de remédier à l'absence d'institutions publiques de redressement. En 1835, le Père Rey fondait, à Oullins, le premier établissement agricole qui se soit consacré, en France, à l'éducation des jeunes détenus. En 1840, une colonie agricole était fondée près de Tours, par la « Société Paternelle de Mettray », sous l'impulsion de Courteilles et de Metz. La « Solitude de Nazareth » en 1842, « l'Atelier-Refuge de Darnetal », près de Rouen, colonie privée pour filles, en 1848, se mirent au service des magistrats. Ces établissements avaient institué un régime d'éducation professionnelle, pour la plupart agricole. La supériorité de cette innovation sur la simple détention devait amener l'Etat à organiser, dans ses établissements, des équipes agricoles : il en fut ainsi à Forrevrault, Loos, Gaillon et Clairvaux. Ainsi, dès la première moitié du XIX^e siècle, l'initiative privée donnait l'exemple (16).

Parallèlement, un mouvement s'était dessiné pour venir en aide à ceux qui sortaient de prison ou des colonies publiques sans argent et sans métier. En 1833, Béranger de la Drôme et Charles Lucas fondaient la « Société de Patronage pour jeunes détenus libérés du département de la Seine », qui s'occupa de la libération des mineurs envoyés en éducation correctionnelle à la Petite-Roquette. En 1837, le « Patronage Marie-Joseph » fut créé dans le même but pour les jeunes filles détenues et libérées. Des associations similaires apparurent pour aider ceux qui sortaient des colonies publiques de Saint-Hilaire, Saint-Maurice ou Aniane : ces comités de patronage avaient pour but de réaliser,

(15) COSTA, *op. cit.*, p. 18.

(16) LUIAIRE, Le rôle de l'initiative privée dans la protection de l'enfance en France et en Belgique, thèse Lyon, 1936, p. 12.

à la sortie de la maison de correction, la réadaptation à la vie sociale des mineurs soumis à un régime carcéral d'internat prolongé (17).

Directement inspirée par les efforts de l'initiative privée, la loi du 5 août 1850 sur l'éducation et le patronage des jeunes détenus (18) entendit instituer, pour les mineurs condamnés, une éducation morale, religieuse et professionnelle et prévint la création de colonies pénitenciaires et de colonies correctionnelles. La loi de 1850 renonçait aux maisons de correction du Code pénal, c'est-à-dire aux quartiers de jeunes détenus des prisons. Dans les nouvelles colonies pénitenciaires, les enfants seraient « élevés en commun sous une discipline sévère et appliqués aux travaux de l'agriculture, ainsi qu'aux principales industries qui s'y rattachent ». Ces colonies recevraient, jusqu'à leur majorité, les mineurs acquittés non remis à leurs parents, ainsi que les jeunes détenus condamnés à un emprisonnement compris entre six mois et deux ans. Quant aux colonies correctionnelles, de régime plus sévère, elles recevraient les jeunes gens condamnés à un emprisonnement de plus de deux ans, les détenus des colonies pénitenciaires déclarés « insubordonnés » et les pupilles difficiles ou vicieux de l'Assistance publique. Les détenus pourraient, à titre d'épreuve et sous certaines conditions, être placés provisoirement hors des colonies.

Cette législation constituait un progrès incontestable par rapport au système primitif, car il prévoyait une possibilité de rééducation par un enseignement professionnel, mais il se heurta à la routine et au scepticisme de l'administration pénitenciaire.

En 1871, il n'existait encore que trois colonies du type prévu par la loi de 1850, annexées aux maisons centrales de Loos, Gaillon et Fontevault. En revanche, on dénombrait plus de trente-cinq établissements privés, vingt pour les garçons et quinze pour les filles (19). L'initiative privée était donc largement en avance sur les réalisations publiques : inspiratrice des mouvements législatifs, elle apparaissait aussi comme un modèle pour l'administration, tant par le nombre des institutions que par le dévouement des personnalités qui s'occupaient de ces problèmes.

Toutefois, les particuliers qui contribuaient ainsi au redressement de l'enfance coupable agissaient sans bases législatives et leur rôle n'avait rien d'officiel. Il était en quelque sorte extrajudiciaire. Les sociétés de patronage ne pouvaient, sous l'empire de la loi de 1850, se charger que des mineurs sortis des maisons

(17) LUIRE, *op. cit.*, p. 15 et s.

(18) COSTA, *op. cit.*, p. 6.

(19) COSTA, *op. cit.*, p. 18-19.

d'éducation correctionnelle ou de ceux pour lesquels le juge d'instruction avait rendu une ordonnance de non-lieu ou pour lesquels le Parquet avait envisagé un classement sans suite. Dans un arrêt du 20 juillet 1893, la Chambre criminelle de la Cour de Cassation (20) décidait que le tribunal qui, dans le cadre de l'article 66 du Code pénal, remettait l'enfant à ses parents ou à une maison pénitentiaire, ne pouvait substituer à cette dernière une maison de patronage purement privée : cette jurisprudence restreignait grandement l'action des patronages. Il leur était possible cependant, au cas où le tribunal aurait remis l'enfant à ses parents, de soutenir et renforcer l'autorité de la famille sur le mineur, d'amender l'un par l'autre l'enfant et une famille faible et mal unie. Mais c'était là un rôle officieux, ignoré du législateur et du juge (21).

Quoiqu'il en soit, la loi du 5 août 1850 fut le seul effort sérieux d'amélioration avant le début de la III^e République. Mais cette loi ne s'occupait que des délinquants et elle ne fut, d'autre part, appliquée que très partiellement.

§ 3. — LA SECONDE MOITIÉ DU XIX^e SIÈCLE

ET LES LOIS DE LA III^e RÉPUBLIQUE SUR LA PROTECTION DE L'ENFANCE

Après 1850, la protection des enfants victimes, exploités ou soumis à de mauvais traitements passe au premier plan des préoccupations du législateur, qui glisse du plan de l'enfance délinquante au plan de l'enfance malheureuse pour la première fois depuis les lois révolutionnaires et impériales sur l'assistance. L'esprit qui anime les rédacteurs de ces textes est d'ailleurs contenu en germe dans le Code pénal où on trouve l'idée que le crime ou le délit commis contre un incapable est plus grave que la même infraction préjudiciant à un adulte. D'où un important courant d'opinion qui s'exprime notamment dans une abondante littérature sur les enfants enlevés et les enfants sans famille.

Ce courant humanitaire se traduit sur le plan législatif par trois lois importantes (22) :

— la loi du 7 décembre 1874 modifiée par la loi du 18 avril 1897 édicte une protection des enfants employés dans les professions ambulantes ;

— la loi du 24 juillet 1889 sur la protection des enfants maltraités ou moralement abandonnés (23) prévoit une grande

(20) S. 1893, I, 490.

(21) LUIRE, *op. cit.*, p. 18.

(22) COSTA, *op. cit.*, p. 14 et s.

(23) Cf. RAUZY et PICQUENARD, *La législation de l'aide sociale*, Paris, 1955, p. 186 et s. et p. 460 et s.

variété d'hypothèses, des modes de placement très souples et un contrôle judiciaire exercé par le tribunal civil statuant en Chambre du conseil, juridiction ordinairement chargée de la protection des incapables. Est d'abord prévue, la déchéance paternelle et le retrait de tout ou partie des droits qui s'y rattachent à l'égard des père et mère qui ont subi des condamnations à des peines afflictives et infamantes ou prononcées pour sévices commis sur la personne de leur enfant. Cette mesure atteint également les parents condamnés comme co-auteurs ou complices d'un crime commis par leur enfant et ceux qui compromettent par de mauvais traitements, par des exemples pernicieux d'ivrognerie habituelle ou d'inconduite notoire, par un défaut de soins ou par manque de direction nécessaire, soit la santé, soit la sécurité de leurs enfants. L'instruction de la demande en déchéance ou en retrait de la puissance paternelle est menée par le procureur de la République, le jugement est prononcé par le tribunal civil statuant en Chambre du conseil ; quant à la tutelle, organisée en cas d'aboutissement de l'action, elle est constituée dans les termes du droit commun, à moins qu'elle ne soit déléguée à l'assistance publique. Dans sa deuxième partie, la loi de 1889 traite de la protection du mineur placé avec ou sans l'intervention de ses parents : enfants confiés par les parents à l'assistance publique, enfants recueillis par l'assistance ou par une œuvre privée ;

— la loi du 19 avril 1898 sur la répression des violences, voies de fait, actes de cruauté et attentats commis envers les enfants, modifie les articles 312 et 349 à 354 du Code pénal (24). Elle prévoit deux sortes de mesures : dès l'instruction préparatoire, le juge d'instruction peut confier à titre provisoire l'enfant à un parent, à un particulier, à une société de patronage ou à l'assistance publique en vue d'assurer sa sauvegarde. Le tribunal correctionnel peut transformer cette mesure provisoire en mesure définitive, si l'intérêt de l'enfant l'exige. Avec cette loi, les tribunaux pouvaient désigner une société de patronage, ces organismes recevant ainsi un début de consécration officielle. Leur œuvre s'étendait non seulement aux jeunes détenus libérés, mais aux mineurs enlevés à leurs parents pour lesquels le régime de la maison de correction devait s'avérer trop dur (25).

A côté de cet effort législatif, l'initiative privée ne restait pas inactive. Les sociétés de patronage continuaient à se développer : « Patronages des jeunes garçons protestants en danger moral », en 1869 ; « Patronage des détenues et libérées », et « Patronage de l'enfance et de l'adolescence », fondée en 1890, par Henri ROLLET,

(24) Les articles 4 et 5 de cette loi sont abrogés par l'ordonnance n° 58-1301, du 23 décembre 1958.

(25) LUTIRE, *op. cit.* p. 19-20.

pour les jeunes libérés de mois de dix-huit ans. Des organismes d'études furent créés, qui informèrent l'opinion publique des problèmes de la jeunesse délinquante et en danger moral : en 1877, la « Société générale des prisons », reconnue d'utilité publique en 1889 et qui publia le « Bulletin de la Société générale des prisons et législation criminelle ou revue pénitentiaire » ; en 1890, le très important « Comité de défense des enfants traduits en justice », qui fit entrer dans les mœurs judiciaires la pratique de l'enquête sociale pour les mineurs de 16 ans, pratique que devait consacrer la loi du 22 juillet 1912 ; en 1893, l'« Union des Sociétés de Patronages de France ». Ces divers organismes d'études législatives implantèrent dans les esprits l'idée qu'une réforme d'ensemble de la législation de l'enfance délinquante était nécessaire (26).

À l'aube du XX^e siècle, les mesures de protection édictées par les lois de 1874, 1889 et 1898 restent insuffisantes, bien qu'elles ne soient pas dénuées d'efficacité. Le courant humanitaire, qui se traduit législativement, ne fait pas oublier qu'en matière d'enfance délinquante presque tout est à faire et qu'en tout cas l'aspect répressif des dispositions du Code pénal primitif demande à être atténué. En revanche, le sort des enfants arriérés et anormaux ne semble préoccuper que quelques personnalités charitables dont les initiatives demeurent isolées : la fondation de la colonie de Vermireaux dans l'Yonne est la première manifestation de l'intérêt que porte la bienfaisance privée à cette catégorie d'enfants si défavorisés pour lesquels les pouvoirs publics n'envisagent pas encore la création d'établissements spécialisés différents des établissements hospitaliers ordinaires.

SECTION III

La législation et les institutions de protection de l'Enfance depuis le début du XX^e siècle jusqu'à la seconde Guerre mondiale

Nous distinguerons trois périodes dans l'étude des quarante premières années du XX^e siècle : 1900-1914, 1914-1930 et 1930-1939. Si les périodes 1900-1914 et 1930-1939 sont marquées par des réformes importantes, la période 1914-1930 est plutôt une période de stagnation, où aucun progrès notable n'est enregistré dans le domaine de la protection de l'enfance.

§ 1. — LA PÉRIODE 1900 - 1914

Diverses lois sur la protection de l'enfance et une grande loi sur l'enfance délinquante sont promulguées avant la première guerre mondiale.

(26) LUIRE, *op. cit.*, p. 31 et s.

La loi du 27 juin 1904 (loi STRAUSS) est relative à l'organisation de l'assistance publique pour les enfants. Elle a condensé les dispositions éparées concernant les enfants assistés. Un service départemental d'assistance est créé, avec, à sa tête, un inspecteur de l'assistance publique, délégué du préfet. Six catégories d'enfants assistés sont prévues : enfants secourus, en dépôt, abandonnés, trouvés, orphelins pauvres, moralement abandonnés. Toujours dans le cadre de l'assistance publique, il faut signaler la loi du 28 juin 1904 sur l'éducation des pupilles de l'assistance difficiles ou vicieux.

Un décret du 12 avril 1907 prévoit la surveillance des enfants, confiés à des particuliers ou à des associations de bienfaisance.

La loi du 11 avril 1908, sur la prostitution des mineurs, édicte les mesures applicables aux mineurs de 18 ans, de l'un ou de l'autre sexe, se livrant habituellement à la prostitution et à la débauche ou racolage (27). Malheureusement, cette loi instituait une procédure trop compliquée, avec une intervention trop lourde des autorités judiciaires. D'autre part, le manque d'établissements spécialisés pour le placement des mineurs non rendus à leur famille rendait aléatoire l'application de cette loi, qui a pourtant donné d'appréciables résultats, surtout à Paris (28).

La loi du 15 avril 1909, sur l'enseignement des arriérés, prévoit le placement de ces enfants dans des classes de perfectionnement annexées aux écoles élémentaires publiques ou dans des écoles autonomes de perfectionnement, après avis d'une commission médico-pédagogique composée de spécialistes. L'insuffisance numérique des écoles et classes de perfectionnement et des instituteurs spécialisés a grandement entravé l'application de cette loi.

Sur le plan de la délinquance juvénile, une première réforme intervint avec la loi du 12 avril 1906, qui porta de 16 à 18 ans l'âge de la majorité pénale. Cette disposition permit aux juges de prononcer plus souvent, à la place de véritables peines, des mesures de protection, quand du moins le mineur était reconnu non discernant. Mais le grand texte de ce début du XX^e siècle, c'est la loi du 22 juillet 1912 sur les tribunaux pour enfants et adolescents et la liberté surveillée (29).

(27) Cf. SIMÉON, La protection judiciaire de l'enfance délinquante ou en danger en France. (Publication de l'Institut de Droit comparé de l'Université de Paris, Section de droit pénal et de science criminelle), Paris, 1957, p. 134 et s.

(28) Texte abrogé par l'ordonnance n° 58-1301, du 23 décembre 1958.

(29) Sur l'élaboration et le vote de la loi du 22 juillet 1912, cf. LUIRE, *op. cit.*, p. 36 et s. Sur les principes nouveaux introduits par cette loi, cf. LUIRE, *op. cit.*, p. 40 et s. et COSTA, *op. cit.*, p. 6 et 7.

La loi du 22 juillet 1912 sur les tribunaux pour enfants et la liberté surveillée, marque une étape décisive en ce qu'elle donne enfin aux enfants délinquants un statut spécial dans le droit pénal.

Véritable charte de l'enfance délinquante, « c'est à la fois l'aboutissement des efforts de juristes et de philanthropes en vue de donner à un problème douloureux une solution mieux en harmonie avec la situation des délinquants mineurs et les nécessités d'ordre général et le commencement d'une collaboration officielle, légale entre les magistrats et les particuliers pour la réalisation de la solution adoptée (30). Les travaux préparatoires ont été directement inspirés par les organismes d'études législatives dont nous avons parlé (Société Générale des Prisons, Comité de Défense des enfants traduits en justice, etc...), ainsi que par les recherches des spécialistes.

Modification des règles relatives à la majorité pénale, spécialisation des juridiction, nécessité d'une information préparatoire, non-desaisissement du juge, mesures de rééducation substituées aux mesures de répression, instauration de la liberté surveillée, telles sont les grandes innovations de la loi de 1912.

Une minorité et une majorité pénales sont fixées. Le mineur de 13 ans bénéficie d'une présomption irréfragable d'irresponsabilité ; toutefois, le tribunal peut prendre, à son égard, des mesures de tutelle, de surveillance, d'éducation ou d'assistance. Le mineur de 13 à 18 ans reste soumis à la question du discernement.

Une juridiction spécialisée est créée, le tribunal pour enfants et adolescents, qui n'est d'ailleurs que le tribunal correctionnel statuant en Chambre du Conseil. L'institution de cette juridiction spécialisée dans les affaires de mineurs n'en est pas moins une innovation capitale. Toutefois échappent à cette juridiction les mineurs ayant commis leur crime avec un co-auteur ou complice majeur ; dans ce cas, le mineur est jugé par la juridiction de droit commun, tribunal correctionnel ou assises : en cas de complicité, le majeur entraîne le mineur. Y échappe aussi, le mineur de 13 ans, jugé par le tribunal civil statuant en Chambre du Conseil.

L'instruction est obligatoire avec spécialisation du juge d'instruction. Elle peut être accompagnée d'une enquête sociale et d'un examen médical, le juge s'informant du milieu social, des antécédents familiaux et de la personnalité du mineur avant toute décision à son sujet. Sur le plan procédural, les juridictions

(30) LUIRE, *op. cit.*, p. 149.

doivent se plier à des règles particulières comportant notamment une publicité restreinte des audiences.

Toute une gamme de mesures est mise à la disposition des magistrats. Les mesures d'éducation et de réforme (remise à la famille, placement dans une institution charitable, dans un internat approprié, à l'Assistance publique, envoi dans une colonie pénitentiaire publique) sont substituées aux peines de droit commun. Après avoir rendu sa décision, le juge n'est pas, pour autant, dessaisi de l'affaire : il peut toujours modifier sa décision si l'intérêt de l'enfant l'exige.

Enfin, la liberté surveillée, inspirée du « Probation-system » anglo-saxon, est prononcée soit par le juge chargé de l'instruction, soit par le tribunal lui-même, à l'égard des enfants de tous âges rendus à leurs parents ou confiés à une personne ou à une institution charitable. Une surveillance judiciaire du mineur est instaurée grâce à la collaboration de délégués bénévoles. Cette mesure est toujours susceptible de révision puisque le délégué peut, à tout moment, provoquer un « incident à la liberté surveillée » : dans ce cas, le mineur comparaît à nouveau devant le tribunal qui aggrave ou atténue, selon les circonstances, les mesures éducatives qu'il a prescrites. Les délégués sont choisis de préférence parmi les membres des sociétés de patronage, des comités de défense des enfants traduits en justice et des institutions charitables.

Les principes fondamentaux de la loi de 1912 constituaient un progrès notable par rapport à la législation antérieure : l'individualisme du droit pénal des mineurs et la consécration officielle des efforts privés dans le cadre d'une collaboration légale des particuliers avec la justice étaient des réformes capitales, et d'ailleurs attendues de longue date (31). Toutefois, l'application de la loi a permis d'en constater les lacunes : insuffisante spécialisation des magistrats, absence d'établissements appropriés assurant l'hébergement des mineurs, détenus préventivement trop souvent dans les quartiers spéciaux des maisons d'arrêts. Mais c'est le statut des auxiliaires de la justice qui donna lieu aux plus graves mécomptes. Les rapporteurs, chargés par le juge d'instruction des enquêtes nécessaires à l'information préparatoire et les délégués à la liberté surveillée, étaient des auxiliaires bénévoles : malgré le dévouement des hommes de bien qui s'y consacrèrent, ces institutions n'atteignirent pas l'extension souhaitée par le législateur. L'enquête sociale et l'examen médical, prévus

(31) Pour l'appréciation critique du système institué par la loi de 1912, cf. LUIRE, *op. cit.*, p. 371 et s.

par la loi, n'ont pu être mis en pratique que grâce aux services sociaux créés par la suite.

La loi du 22 juillet 1912 est restée en application jusqu'à la promulgation de l'ordonnance du 2 février 1945. Elle a été modifiée plusieurs fois sur des points de détail, notamment par des lois du 22 février 1921 et du 26 mars 1927.

§ 2. — LA PÉRIODE 1914 - 1930

En dépit de généreux efforts, ce fut plutôt, en raison des circonstances, une période de régression ou au moins de stagnation.

Sur le plan législatif, peu de textes importants. En dehors de la loi du 30 mai 1916 sur les œuvres qui font appel à la **générosité** publique et qui, du fait de son objet, s'appliquait aux institutions charitables recevant les mineurs délinquants ou victimes, et de la loi du 27 juillet 1917 sur les Pupilles de la Nation, il faut signaler un décret du 8 juin 1927 instituant un Comité National pour la protection des enfants traduits en justice et la loi du 23 mars 1928 modifiant l'article 357 du Code pénal sur la non-représentation d'enfants mineurs.

Une loi du 24 mars 1921 sur le vagabondage des mineurs assimila au vagabondage les délits de débauche et de prostitution (32). Une nouvelle définition du vagabondage est donnée par ce texte. « Est vagabond celui qui, sans cause légitime, a quitté le domicile de son tuteur ou de ses parents et qui a été trouvé soit errant, soit logeant en garni ou tirant ses ressources de la débauche et des métiers prohibés ». La notion de vagabondage ainsi précisée, est différente de celle du Code pénal qui assimilait le vagabond mineur au vagabond majeur, assimilation très préjudiciable au mineur qui se voyait frapper de l'interdiction de séjour (33). Le vagabond de moins de 16 ans peut être l'objet de mesures d'éducation, car si c'est un délinquant en puissance, il est susceptible d'être remis dans le droit chemin par un traitement approprié. Le décret-loi du 30 octobre 1935 a d'ailleurs repris cette idée en refondant les dispositions relatives au vagabondage des mineurs.

Une loi du 15 novembre 1921, modifiant la loi du 24 juillet 1889, a permis de restreindre la déchéance paternelle dans son étendue en ne retirant aux parents indignes que leurs droits de

(32) LUIRE, *op. cit.*, p. 45 et s.

(33) Assimilation d'ailleurs juridiquement fautive, puisque le mineur a toujours un « domicile certain » qui est celui de ses parents.

garde et de correction et en ne l'appliquant qu'à l'égard de certains enfants.

Sur le plan des institutions, le fait saillant est le développement des œuvres privées et la faillite des colonies publiques.

De 1909 à 1913, 35,2 % des mineurs jugés étaient placés en institution privée contre 13 % en colonie publique ; de 1920 à 1924, 43,1 % des mineurs jugés vont en institution privée contre 9,7 % seulement en colonie publique (34).

A partir de 1920, on peut dire que les œuvres privées triplent leurs effectifs alors que les colonies périclitent. En 1927, il ne restait plus que quatre colonies pénitentiaires de garçons et trois de filles. Cette décroissance était due à la permanence de l'esprit et des méthodes pénitentiaires qui rendaient impossible tout amendement, bien qu'on eût séparé les mineurs des adultes. Elle était due aussi et surtout à la permanence d'un même personnel d'encadrement, soumis aux directives d'une même administration, l'Administration pénitentiaire, hostile à toute innovation perturbant des habitudes bien établies et à laquelle restait soumise toute la « population délinquante », tant majeure que mineure. L'organisation, d'apparence militaire et, en réalité, répressive des colonies, ignorant délibérément les progrès de la pédagogie, de la médecine et de la psychologie, ainsi que le courant d'humanité qui, au même moment, parcourait la doctrine, ne pouvait que jeter le discrédit sur les institutions publiques. L'initiative privée, elle, se révélait précieuse par la variété des formules utilisées et la souplesse des méthodes mises à l'essai.

Un décret du 31 octobre 1927, véritable acte de baptême de l'éducation surveillée, tenta bien de réagir contre la sclérose des colonies publiques. Le titre de colonie était supprimé et remplacé par celui de maison d'éducation surveillée. Les surveillants-chefs, premiers surveillants et surveillants recevaient l'appellation de premiers-maîtres et moniteurs. Transformations de pure forme, mais qui marquaient l'intention des pouvoirs publics d'atténuer l'aspect répressif de leurs établissements au profit de l'aspect éducatif.

Signalons, pour en terminer avec cette période, l'ouverture, dès 1917, de consultations de neuro-psychiatrie infantile, amorces d'un traitement médical des inadaptations : M. Orby et le juge Baffos, puis les docteurs Paul-Boncour et Roubinovitch à la Petite-Roquette et à Fresnes, le docteur Heuyer au Patronage

(34) COSTA, *op. cit.*, p. 19.

Rollet. Cet exemple fut suivi à Marseille, Lyon, Lille, Toulouse et Saint-Omer (35).

§ 3. — LA PÉRIODE 1930 - 1939

En 1930, commence un nouveau pas en avant, tant sur le plan législatif que sur le plan des institutions.

A. — *Les textes.*

1°) *La loi du 14 janvier 1933*, à laquelle il faut associer un décret du 15 janvier 1929, est relative à la surveillance des établissements d'assistance et de bienfaisance privée (36). Tombent sous le coup de cette loi, « tous les établissements de bienfaisance créés par des particuliers ou des associations, soit laïcs, soit religieux, en vue d'hospitaliser des enfants mineurs, des indigents valides, des malades, des infirmes ou des vieillards. Est considéré comme ayant créé un établissement de bienfaisance, tout particulier ou toute association hospitalisant normalement dix assistés ». Les institutions charitables non reconnues d'utilité publique doivent d'abord obtenir un arrêté spécial de désignation qui les habilite à recevoir des mineurs : cet arrêté est pris par le ministre de la Justice, après avis du Procureur de la République, du préfet et du Comité National de Protection des enfants traduits en justice. Le retrait de désignation peut intervenir quand la personne ou l'institution ne remplit plus les conditions qui ont motivé la désignation ou ne présente plus les garanties suffisantes.

Le fonctionnement administratif des établissements est régi par les dispositions relatives aux associations déclarées et reconnues d'utilité publique. Une comptabilité complète doit être tenue régulièrement. Un registre des assistés est prévu, tenu par le directeur qui doit, en outre, envoyer périodiquement des bulletins de renseignements sur les mineurs aux autorités judiciaires. Les établissements doivent allouer des pécules à leurs pupilles.

Le contrôle s'effectue sur pièces (dossiers individuels, bulletins semestriels de renseignements, rapport annuel) et sur place. Il est exercé par l'Inspection Générale des Services Administratifs, les inspecteurs du travail, de la population, de l'assistance publique. Leur rôle consiste à vérifier l'emploi intégral des ressources de l'œuvre dans l'intérêt des mineurs, à visiter les locaux, à surveiller les conditions de placement de chaque mineur.

(35) H. et F. JOUBREL, *L'avenir de l'initiative privée dans la protection de l'enfance inadaptée en France. R. I. D. P.*, 1947, numéro spécial, p. 91.

(36) C. F. A. S., art. 101 à 123 et 203 à 217.

La loi de 1933 marque une tendance interventionniste assez nette, encore que relativement souple de la part de l'Etat.

2°) *Les décrets-lois du 30 octobre 1935.* — Dans le train de décrets-lois du 30 octobre 1935, on relève trois séries de dispositions concernant l'enfance (37).

a) *Nouveau régime de répression du vagabondage des mineurs* : le délit de vagabondage est supprimé pour les mineurs (abrogation de la loi du 24 mars 1921). Ceux-ci ne peuvent plus faire l'objet que de mesures d'assistance : placement dans un établissement spécialisé ou à l'Assistance publique. Après enquête, le président du tribunal pour enfants prononce une mesure définitive : remise à une personne ou à une institution charitable, à l'Assistance publique ou mise en liberté surveillée (38). Le décret-loi du 17 juin 1938 a soustrait à cette législation les pupilles de l'Assistance publique.

b) *Institution de l'assistance éducative* : « Lorsque la santé, la moralité ou l'éducation de l'enfant sont compromises ou insuffisamment sauvegardées par le fait de ses père et mère, une mesure de surveillance et d'assistance éducatives peut être prise par le président du tribunal sur requête du ministère public » (39) : disposition intéressante de par son caractère préventif. L'application pratique en est confiée au personnel des services sociaux, aux institutions agréées par l'autorité administrative, au tribunal ou à des particuliers qualifiés, assistantes sociales ou visiteuses de l'enfance. La mesure d'assistance éducative ne modifie en rien le statut de la famille. Son succès a été rendu possible par le développement, consécutif à la loi de 1912, des services sociaux auprès des tribunaux pour enfants.

c) *Correction paternelle* : en vertu des dispositions du Code civil, le père avait le droit d'exiger l'incarcération de son enfant pendant un ou six mois selon que celui-ci était âgé de moins ou de plus de 16 ans, lorsqu'il avait contre lui de graves sujets de mécontentement. Pour remédier à cette rigueur excessive et à l'absence pour le juge de tout liberté d'appréciation, le décret-loi du 30 octobre 1935 décide que le président du tribunal civil peut, à la demande du père, prescrire le placement éducatif du mineur dans une institution publique d'éducation surveillée, dans une institution charitable ou à la garde de toute autre personne. Cette

(37) Cf. P. VOIRIN, Commentaires des décrets-lois, du 30 octobre 1935, concernant l'éducation des mineurs. SIREY, Lois nouvelles, 1936, p. 1 et s., et RAUZY et PICQUENARD, *op. cit.*, p. 190 et 467.

(38) Texte abrogé par l'ordonnance n° 58-1301, du 23 décembre 1958.

(39) Texte inséré dans la loi du 24 juillet 1889, art. 2-7° et abrogé par l'ordonnance n° 58-1301, du 23 décembre 1958.

mesure est révocable à la requête du Procureur de la République ou du père, qui, par ailleurs, s'engage à payer les frais de placement.

Nous signalerons enfin les lois des 9 et 11 août 1936 sur le contrôle de la fréquentation scolaire des enfants âgés de 6 à 14 ans et le décret-loi du 29 juillet 1939 relatif à la famille et à la nationalité française (Code de la famille). Ce texte prend des mesures de lutte contre la dénatalité et de protection générale de la famille : mesures en faveur de la maternité, lutte contre la mortalité infantile, régime des allocations familiales, refonte des dispositions du Code civil relatives à l'adoption, répression de l'outrage aux bonnes mœurs, du trafic de substances vénéneuses et de l'alcoolisme.

B. — *Les institutions.*

Si la période 1930-1939 est caractérisée sur le plan législatif par un grand nombre de textes où il est malaisé de déceler une ligne directrice, elle est marquée par la réforme progressive des institutions publiques d'éducation surveillée. De violentes campagnes de presse avaient d'ailleurs été déclenchées en 1936 contre certaines colonies publiques, véritables « bagnes d'enfants » où les magistrats n'envoyaient plus que les sujets inéducables. Le règlement des institutions publiques d'éducation surveillée du 15 février 1930 fut un progrès dans la mesure où il insistait sur le rôle éducatif du personnel et créait dans chaque établissement une section d'observation, une section d'épreuve et une section de mérite (40). Pour la première fois, la notion de progrès dans la rééducation était consacrée par un texte ; celui-ci instituait aussi une libération d'épreuve et l'autorisation de contracter un engagement dans l'armée, faveurs accessibles seulement aux pupilles de la section de mérite.

Les maisons d'éducation surveillée de Saint-Maurice et Saint-Hilaire firent l'objet, à partir de 1936, d'une réforme expérimentale tendant à introduire un personnel enseignant auprès des surveillants. En même temps, et jusqu'en 1940, des arrêtés améliorèrent sur des points de détail le règlement de 1930. Le mouvement était lancé et, même s'il n'aboutit pas à la mise au point immédiate d'un régime général de rééducation, il rendit possible, après la phase de réflexion imposée par la guerre et l'occupation, l'élaboration d'une réforme d'ensemble.

Parallèlement, les institutions privées continuaient à se développer, souvent à l'avant-garde pour l'application des méthodes nouvelles. Les travaux scientifiques commençaient à dégager

(40) COSTA, *op. cit.*, p. 19.

l'idée d'une unité des problèmes de l'enfance inadaptée, ou, comme on disait alors, de l'enfance irrégulière. Dans leur ouvrage de 1939, « les enfants et jeunes gens anormaux », les docteurs NOBÉCOURT et BABONNEIX n'hésitèrent pas à traiter tout le problème de la délinquance juvénile dans la première partie de leur livre consacrée aux anormaux psychiques, la seconde étant réservée aux anormaux physiques. On prenait conscience du fait que le jeune délinquant est plus un malade à soigner qu'un coupable à punir, et certains établissements privés revisaient leurs méthodes dans cette perspective nouvelle.

Le problème de l'enfance inadaptée apparaissait peu à peu dans toute son ampleur, ce qui faisait mieux sentir la nécessité d'une coordination des efforts. Dans sa thèse, M. LUIRE le comprenait bien, qui écrivait en 1936 : « il faut faire jouer, sans heurts, sans erreurs et sans omissions, toute la gamme des œuvres si riches dont l'initiative privée dispose dans tous les domaines. Il existe en France de nombreux organismes à caractère soit social, soit médical qui sont susceptibles de coopérer à une vaste action prophylactique, qu'ils soient privés, semi-officiels ou officiels : les dispensaires, les services d'hygiène de l'enfance, les institutions patronales et les Caisses d'allocations familiales, les sociétés de charité, les offices des pupilles de la nation, l'inspection médicale des écoles, les patronages et les œuvres pour la jeunesse, scolaires ou post-scolaires. Pour arriver à une collaboration étroite de toutes les œuvres qui s'occupent de la protection de l'enfance, que faut-il ? Une législation qui apporte la possibilité de résoudre dans son ensemble le problème de l'enfance abandonnée, malheureuse ou anormale et un organisme qui ne soit pas seulement un instrument de recherche et de coordination des activités sociales, mais un instrument actif de réalisation qui pose devant la conscience du pays tous les problèmes et se préoccupe des solutions à y apporter en faisant concourir effectivement à leur application les pouvoirs publics et l'initiative privée » (41).

En effet, à la veille de la seconde guerre mondiale, la dispersion des efforts était totale. Il y avait bien quelques classes ou écoles de perfectionnement placées sous l'autorité du ministre de l'Education nationale, mais leur nombre était très restreint. Nous avons vu le régime des maisons d'éducation surveillée qui dépendaient du ministre de la Justice. Le ministère de la Santé publique avait créé quelques instituts médico-pédagogiques, le plus souvent rattachés à des hôpitaux psychiatriques. Dans le secteur privé, fonctionnaient de nombreuses sociétés de patronage, institutions charitables, établissements de bienfaisance et internats de rééducation.

(41) LUIRE, *op. cit.*, p. 492.

Un essai de coordination fut tenté en octobre 1936 par M. Sellier, ministre de la Santé publique et M^{me} Lacore, secrétaire d'Etat à la protection de l'Enfance, qui créèrent une Commission interministérielle où siégeaient des représentants de la Santé publique, de l'Education nationale, de la Justice, du corps médical et des mouvements scouts. Un premier résultat fut une circulaire du 11 décembre 1936 organisant le dépistage des enfants déficients afin de déterminer l'importance du problème et de proposer toutes mesures propres à le résoudre. En 1937, fut élaboré un projet de loi tendant à assurer la protection de cette catégorie de mineurs. « Ce texte resta toutefois sans suite, car dans certains cercles dirigeants de l'époque prévalait l'opinion d'après laquelle la rééducation était trop souvent décevante, eu égard aux dépenses importantes qu'elle entraînait » (42).

Autre tentative : le Conseil Supérieur de l'Enfance, créé par décret du 30 septembre 1937, sous l'impulsion du ministre de la Santé publique, Marc Rucard. Cet organisme n'eut malheureusement qu'une existence éphémère.

Ces timides essais de coordination à l'échelon gouvernemental n'aboutirent donc à aucun résultat tangible. Les événements de 1939-1940 devaient encore retarder l'heure des réalisations.



L'évolution historique de la législation et des institutions françaises de protection de l'enfance jusqu'à la veille de la seconde guerre mondiale nous a permis de faire plusieurs constatations :

— L'arsenal législatif est fourni, mais peu cohérent. Nous nous trouvons en présence d'une masse de textes disparates qui envisagent des situations particulières. Seule la loi du 22 juillet 1912 est un véritable code de l'enfance délinquante. Les enfants maltraités ou moralement abandonnés (loi du 24 juillet 1889), les enfants victimes de sévices (loi du 18 avril 1898), les vagabonds (décret-loi du 30 octobre 1935), les pupilles de l'Assistance publique (loi du 27 juin 1904), les prostitués mineurs (loi du 11 avril 1908), les arriérés (loi du 15 avril 1909), les mineurs soumis à la correction paternelle (décret-loi du 30 octobre 1935) font l'objet de dispositions éparses.

— Les institutions privées et publiques coexistent, mais c'est à l'initiative privée, qui a montré l'exemple, qu'on doit les réali-

(42) RAUZY et PICQUENARD, *op. cit.*, p. 246.

sations les plus nombreuses. Le cadre normal de protection, qui englobe la majorité des cas à envisager, est celui de l'Assistance publique. Mais, à côté de cette organisation administrative, fonctionnent des services privés qui peuvent recueillir les vagabonds, les mineurs qui se livrent à la prostitution ou qui font l'objet de mesures de correction. Les mineurs délinquants sont admis dans les institutions publiques d'éducation surveillée et dans les établissements privés.

— L'établissement d'un plan d'ensemble de protection de l'enfance exige la collaboration de tous et une coordination à l'échelon interministériel. On évitera ainsi « l'inorganique, l'incoordonné des générations spontanées, au prix de chevauchements irritants et de lacunes graves » (43). C'est de l'Etat que relève cette tâche, à laquelle il va se consacrer dès 1942.

(43) Rapport de M^e DECUGIS, président de l'Association Régionale de Paris pour la Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence à l'Assemblée Générale de l'Association, le 29 mai 1945.

CHAPITRE II

L'EVOLUTION DE LA LEGISLATION ET DES INSTITUTIONS FRANÇAISES DE PROTECTION DE L'ENFANCE INADAPTEE DEPUIS 1939

Dans sa thèse sur l'enfance inadaptée, M^{me} MENDEL-RAIN a mis en relief le rôle du dernier conflit mondial dans l'extension de l'inadaptation juvénile (1). En particulier, les statistiques de la criminalité juvénile indiquent un accroissement notable du nombre de jeunes délinquants : de 12.165 en 1939, le nombre des délinquants mineurs atteint son maximum, en 1942, avec 34.781 pour redescendre graduellement les années suivantes (2). La captivité, la déportation à titre politique ou au titre du travail obligatoire ont dissocié de nombreuses familles et l'absence de l'autorité paternelle à une période cruciale du développement physique et affectif de l'enfant a souvent empêché son épanouissement normal. La sous-alimentation, tout en accroissant le nombre des délits économiques, a porté atteinte à l'équilibre physiologique de l'enfant et provoqué en lui des réactions d'instabilité qui ont favorisé l'école buissonnière, les fugues, le vagabondage en bande. L'instabilité de l'enfant a été à son tour aggravée par le « nervosisme » familial dû aux inquiétudes de la séparation, à la peur des bombardements et des arrestations, aux soucis alimentaires des mères de famille. Enfin, les spectacles de la mort, de la destruction et de la misère nés de la guerre ont souvent provoqué chez l'enfant des traumatismes affectifs ineffaçables (3).

Mais la dernière guerre mondiale n'a pas eu de conséquence que sur le plan de la délinquance juvénile. Le nombre des orphelins, des enfants abandonnés, des innormes, des retardés, des déficients physiques et psychiques de tous ordres s'est également accru. Il a donc été nécessaire d'envisager le problème de l'enfance inadaptée à une échelle beaucoup plus vaste que précédemment

(1) M. A. MENDEL-RAIN, *L'enfance inadaptée : situation présente, perspective d'avenir*. Thèse Droit, Paris, 1949.

(2) J. CHAZAL, *op. cit.*, p. 6.

(3) J. CHAZAL, *op. cit.*, p. 45.

et de promouvoir une politique d'ensemble de protection de toutes ces catégories d'enfants. L'initiative privée ne pouvait suffire à doter le pays d'un équipement complet en faveur de l'enfance inadaptée : il appartenait à l'Etat, d'une part, de créer lui-même des institutions propres à recevoir certaines catégories d'inadaptés, d'autre part, de donner aux bonnes volontés éparses l'impulsion officielle et les directives coordinatrices indispensables : œuvre amorcée dès l'occupation, mais qui connut sa pleine extension au lendemain de la Libération.

L'étude de la législation et des institutions de protection de l'enfance inadaptée jusqu'en 1939 avait fait apparaître trois caractères : une législation touffue, des institutions diverses et insuffisantes, un défaut manifeste de coordination entre les services compétents. Comment ont évolué ces caractères ? Comment a-t-on remédié aux lacunes ? Comment est organisée actuellement en France la protection de l'enfance inadaptée ? C'est ce que nous nous proposons d'envisager dans les trois sections du présent chapitre, consacrées respectivement aux textes législatifs et réglementaires, à un tableau descriptif de l'équipement français en faveur de l'enfance inadaptée et à la coordination.

Si nous abandonnons ici le plan chronologique pour un plan logique, c'est que nous sommes en présence d'une évolution continue et qu'aucune date marquante, sinon 1945, ne permet de distinguer entre elles des phases nettement individualisées. L'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante, n'est d'ailleurs que la consécration législative d'un courant d'opinion en faveur d'une modification de la loi du 22 juillet 1912 : 1945 ne marque pas une rupture avec le passé. L'impossibilité de déterminer des limites chronologiques précises nous a conduit à adopter un plan qui rendra mieux compte de l'évolution des caractères précédemment dégagés.

SECTION I

Les textes législatifs et réglementaires

De très nombreux textes de protection de l'enfance ont été élaborés depuis la seconde guerre mondiale. Nous envisageons successivement les textes relatifs à l'enfance délinquante et à l'enfance non délinquante.

§ 1. — L'ENFANCE DÉLINQUANTE

A. — La législation de l'enfance délinquante de 1939 à 1944

Les lacunes révélées par l'application de la loi de 1912

conduisirent à élaborer la loi du 27 juillet 1942 qui prévoyait quelques innovations notables (4).

— La notion de discernement, inutile et imprécise, était supprimée.

— Les inculpations contre les mineurs et contre les majeurs étaient toujours distinguées.

— Un tribunal régional pour enfants et adolescents était institué, composé d'un conseiller à la Cour d'appel, président et de deux juges. Cette réforme s'inscrivait dans le cadre du régionalisme administratif instauré par le gouvernement de Vichy.

— Lorsque le mineur était traduit devant le tribunal régional pour enfants, l'affaire n'ayant pas été retenue par la Chambre du conseil du tribunal d'arrondissement, il était obligatoirement soumis à une observation appropriée dans un centre d'observation annexé au tribunal.

— Le juge pouvait condamner le mineur à une peine. Plus fréquemment, il prenait à son égard une mesure de protection et de redressement allant de la remise à la famille au placement dans une institution publique d'éducation surveillée.

— Les textes antérieurs et notamment la loi de 1850 étaient abrogés.

Cette loi, qui n'a qu'un intérêt historique, était inapplicable, car elle supposait résolu le problème de l'équipement en centres d'observation et de triage régionaux, inexistant à l'époque, et en institutions correctives plus sévères que les institutions publiques d'éducation surveillée dont la réforme était alors commencée. L'application de la loi avait été subordonnée à la parution d'un décret qui ne vit jamais le jour. La loi de 1942 fut finalement annulée avec le rétablissement de la légalité républicaine.

B. — *Les textes de 1945*

1° *L'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante.*

À la Libération, au moment où allait être prise l'ordonnance fixant le nouveau régime de l'enfance délinquante, le législateur se trouvait en présence :

— d'une loi en vigueur, la loi du 22 juillet 1912, dont l'expérience avait prouvé qu'elle ne correspondait plus à la situation de fait et de droit ;

(4) Sur cette loi, voir le commentaire de M. DONNEDIEU DE VABRES, *D. C.*, 1943, I, p. 130 et CAMPINCHI, le statut de l'enfance délinquante et la loi du 27 juillet 1942, *R. S. C. D. P. C.*, 1945, p. 161 et s.

— d'un texte inappliqué, la loi du 27 juillet 1942, qui posait des principes techniques trop rigides, mais tenait compte des données scientifiques du problème ;

— d'un phénomène très grave, l'accroissement de la délinquance juvénile depuis 1939.

Le texte de l'ordonnance du 2 février 1945 (5), préparé par une commission de juristes réunie dès la Libération au ministère de la Justice, comporte un exposé des motifs assez bref. Après avoir rappelé la gravité du problème de la délinquance juvénile, ce texte souligne que la loi de 1912 a constitué « une étape importante et audacieuse pour l'époque : ses principes directeurs n'ont point fait faillite et leur abrogation n'a jamais demandée ». Toutefois, les progrès de la science pénitentiaire, les données expérimentales fournies par l'application de la loi, les conceptions nouvelles en matière psychologique et pédagogique ont révélé la nécessité d'un assouplissement des principes de la loi de 1912. La nouvelle ordonnance, tout en respectant l'esprit du droit pénal français, entend accentuer en faveur de l'enfance délinquante le régime de protection qui inspire par tradition le législateur français. L'intention du législateur a été d'améliorer la loi de 1912 sur tous les points où elle pouvait l'être, tout en conservant l'essentiel.

La spécialisation des juridictions pour mineurs est désormais un fait acquis. Tous les mineurs de 18 ans, y compris ceux qui ont moins de 13 ans, auxquels est imputée une infraction à la loi pénale, ainsi que les mineurs inculpés avec des co-auteurs ou complices majeurs, ne seront déférés qu'aux juridictions pour enfants. La loi de 1912 avait bien prévu une juridiction pour enfants et adolescents, mais sans lui conférer une véritable spécialisation ; l'ordonnance du 2 février 1945 crée au sein de chaque tribunal de première instance (6) un juge des enfants, magistrat spécialisé, et un tribunal pour enfants, présidé par le juge des enfants, assisté de deux assesseurs choisis par le ministre de la Justice, parmi les personnes s'étant signalées par l'intérêt qu'elles portent aux questions concernant l'enfance. A la Cour d'appel est désigné un conseiller délégué à la protection de l'enfance. Au tribunal de la Seine, en raison de l'importance numérique des affaires de délinquance juvénile, ce sont des

(5) Sur cette ordonnance, voir : MAGNOL, L'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante, *R. S. C. D. P. C.*, 1946, p. 7 et s. ; BROUCHOT, L'ordonnance du 2 février 1945 et les textes complémentaires relatifs à l'enfance délinquante, *J. C. P.*, 1946, I, 522 ; LEGAL, Commentaire de l'ordonnance du 2 février 1945 ; Lois annotées, 1946, p. 249 et s. ; COSTA, *op. cit.*, p. 7 et s.

(6) Donc au sein de chaque Tribunal d'arrondissement. La juridiction pour enfants est devenue départementale depuis la loi du 24 mai 1951. On verra plus loin les modifications apportées à cette organisation par la réforme judiciaire de décembre 1958.

magistrats de la Cour d'appel qui sont délégués à la présidence et au ministère public du tribunal pour enfants. Ces dispositions visent à maintenir les magistrats pendant un temps prolongé de leur carrière dans les juridictions pour enfants, afin d'en faire de véritables spécialistes des questions de l'enfance, familiarisés avec les difficultés techniques et pratiques de tous ordres qu'elles soulèvent. La spécialisation et la stabilité des juges des enfants sont apparues, à juste titre, comme les conditions essentielles d'une lutte efficace contre la délinquance juvénile. La présence des assesseurs du tribunal pour enfants est un exemple significatif de collaboration des particuliers à un service public, en l'espèce l'administration de la justice pénale.

L'ordonnance du 2 février 1945 modifie la procédure relative aux mineurs. La notion de discernement est supprimée : l'ordonnance de 1945 ne fait, sur ce point, que confirmer la loi du 27 juillet 1942. Le souci dominant du législateur en matière procédurale est de concilier les formalités judiciaires nécessaires pour assurer la garantie de la liberté individuelle avec le souci d'agir utilement et sans retard en vue d'une protection efficace de l'enfant, car le jeune délinquant a davantage besoin d'être protégé que puni. Les procédures de flagrant délit et de citation directe sont écartées. L'instruction peut être confiée par le Procureur de la République au juge des enfants, dans les affaires où la manifestation de la vérité ne suscite aucune difficulté, ce qui permet une procédure plus efficace et plus rapide.

Quels sont les pouvoirs du juge des enfants dans cette hypothèse ? Il doit faire procéder à une enquête approfondie sur le compte du mineur, notamment sur la situation matérielle et morale de sa famille, sur son caractère et ses antécédents. Le juge des enfants a recours à cette fin aux services sociaux spécialisés ou aux personnes titulaires d'un diplôme de service social. L'enquête sociale est complétée par un examen médical ou médico-psychologique. A la fin de l'enquête, le juge des enfants peut classer l'affaire, renvoyer le mineur devant le juge d'instruction ou le tribunal pour enfants, ou statuer lui-même et prononcer une admonestation, décider la remise aux parents, à un tuteur ou à une personne digne de confiance, ou mettre l'enfant en liberté surveillée.

L'instruction achevée est communiquée au Procureur de la République et, sur le vu du réquisitoire de celui-ci, le juge d'instruction prend une ordonnance de non-lieu ; si l'instruction a été assurée par le juge des enfants, celui-ci prend une ordonnance de renvoi devant le tribunal pour enfants. La procédure de jugement devant cette juridiction est caractérisée par une publicité restreinte. La préoccupation prépondérante du relèvement

de l'enfant a conduit le législateur de 1945 à prévoir une gamme importante de placements variés et gradués destinés à répondre à tous les besoins : le tribunal pour enfants dispose d'une échelle de mesures de protection, d'éducation et de réforme susceptibles de s'adapter au caractère et à la situation de chaque mineur, ainsi qu'à ses possibilités d'amendement et susceptibles d'être révisées à tout moment si l'intérêt de l'enfant l'exige. Le mineur de 13 ans peut faire l'objet d'une des mesures suivantes :

- remise à ses parents, à son tuteur, à la personne qui en avait la garde ou à une personne digne de confiance ;
- remise à la garde d'une œuvre privée habilitée ;
- placement dans un internat approprié ;
- remise à l'Assistance à l'enfance ;
- placement dans un établissement ou une institution d'éducation, de formation professionnelle ou de soins, dans un institut médico-pédagogique de l'Etat ou d'une administration publique habilitée.

Le mineur de plus de 13 ans pourra être remis à ses parents ou à une personne digne de confiance, à une œuvre privée habilitée, à un établissement ou à une institution d'éducation, de formation professionnelle ou de soins, à un institut médico-pédagogique ou à une institution publique d'éducation professionnelle, d'éducation surveillée ou d'éducation corrective. L'ordonnance ménage la possibilité d'une réforme dans les institutions publiques d'éducation du Ministère de la Justice et prévoit l'organisation d'un système progressif par la spécialisation des internats d'éducation professionnelle, d'éducation surveillée et d'éducation corrective. Les mesures purement répressives revêtiront un caractère tout à fait exceptionnel.

Afin d'assurer un contrôle plus étroit du juge des enfants sur la situation du mineur, l'ordonnance du 2 février 1945 ouvre un champ d'application très vaste à la liberté surveillée. Celle-ci peut être prononcée à titre provisoire au cours de l'enquête et de l'information, à titre préjudiciel, pour une durée fixée à l'avance et renouvelable, ou à titre définitif. Les magistrats des juridictions pour enfants peuvent assortir de la liberté surveillée l'ensemble des placements, même quand les mineurs sont confiés à des institutions publiques. A côté des délégués bénévoles, sont institués des délégués permanents rémunérés, en fait souvent les assistantes sociales. Le délégué doit signaler le décès, la maladie grave, le changement de résidence ou l'absence non autorisée du mineur ; il fait un rapport au juge des enfants en cas de mauvaise conduite, de péril moral du mineur ou d'entrave systématique apportée à la surveillance. Le jeu des incidents à la liberté surveil-

lée permet à tout moment de modifier les mesures prises à l'égard du mineur. C'est une des preuves les plus nettes de la souplesse du système.

Au titre des dispositions diverses, l'ordonnance de 1945 prévoit une réforme du casier judiciaire du mineur en vue de lever toute entrave aux chances de relèvement ultérieur : la mesure prononcée peut être, sur requête, purement et simplement effacée du casier judiciaire de l'intéressé. Enfin, en vue d'une plus équitable répartition des frais de placement et d'entretien et afin d'alléger les charges du trésor, les allocations familiales, majorations et allocations d'assistance, auxquelles le mineur ouvre droit, sont versées directement à la personne ou à l'institution qui assume la garde du mineur.

Telle est l'ordonnance du 2 février 1945, véritable code de l'enfance délinquante. Elle consacre définitivement l'autonomie du droit de l'enfance, branche distincte du droit pénal. Irresponsabilité pénale de principe du mineur de 18 ans, spécialisation des juridictions pour enfants, simplification et assouplissement de la procédure, décision du juge fondée sur l'étude des antécédents et de la personnalité de l'enfant (enquête sociale et observation médico-psychologique), placement tout à fait exceptionnel du jeune prévenu en maison d'arrêt, création de centres d'accueil et d'observation, prédominance donnée aux mesures éducatives avec une large gamme de placement dans les institutions publiques et les œuvres privées : par ces réformes, le législateur comble les lacunes de la loi de 1912, lui apporte des améliorations substantielles, mais en conserve l'esprit. Comme sa devancière, l'ordonnance fonde le relèvement de l'enfance délinquante sur la collaboration de l'autorité judiciaire et des institutions privées : le juge est placé au centre du système de relèvement des mineurs. C'est là une formule très heureuse, malgré les critiques émises contre ce que l'on a appelé le « dirigisme judiciaire ». L'ordonnance de 1945 a donné d'excellents résultats par son extrême souplesse (7). Les services auxiliaires des tribunaux pour enfants, condition essentielle d'efficacité du système, ont été progressivement mis sur pied malgré des difficultés budgétaires considérables. La meilleure preuve de la réussite de l'ordonnance réside dans la courbe décroissante de la délinquance juvénile à partir de 1946 : 28.568 délinquants jugés en 1956, 26.841 en 1947, 27.638 en 1948, 22.761 en 1949, 19.239 en 1950, 16.261 en 1951, 15.352 en 1953, 14.778 en 1956 (8).

(7) Sur l'appréciation critique du régime institué par l'ordonnance du 2 février 1945, cf. BOUZAT, *op. cit.*, p. 1017-1018.

(8) Voir les rapports annuels de la Direction de l'Education Surveillée (première partie, chapitre premier).

2° *Les textes qui se rattachent à l'ordonnance du 2 février 1945 (9).*

L'ordonnance du 2 février 1945 a été suivie par un certain nombre de mesures d'application :

— un arrêté du 1^{er} mars 1945 fixe le taux de rémunération des enquêtes sociales ;

— trois décrets des 10 avril, 30 mai et 1^{er} septembre 1945 fixent le statut du personnel des services extérieurs de l'Education surveillée et les traitements et indemnités de ce personnel ;

— un arrêté du 1^{er} juillet 1945 institue un service des délégués à la liberté surveillée auprès des tribunaux pour enfants et fixe leur statut ;

— un arrêté du 2 juillet 1945 fixe la rémunération des délégués permanents à la liberté surveillée ;

— deux ordonnances des 11 juillet et 8 septembre 1945 additionnelles à l'ordonnance du 2 février 1945 la complètent sur quelques points de détail ;

— un décret du 18 juillet 1945 fixe le statut des assesseurs du tribunal pour enfants ;

— un décret du 30 juillet 1945 fixe au 1^{er} octobre 1945 la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance du 2 février 1945 ;

— une ordonnance du 1^{er} septembre 1945 crée au Ministère de la Justice une direction de l'Education surveillée distincte de l'Administration pénitentiaire ;

— un arrêté du 25 octobre 1945 porte règlement provisoire des centres d'observation et des institutions publiques d'éducation surveillée ;

— un arrêté du 10 novembre 1945 est relatif aux enquêtes sociales ;

— un décret du 16 avril 1946 est relatif aux personnes, institutions ou services qui reçoivent des mineurs délinquants.

Ces textes, qui précisent et détaillent les dispositions de l'ordonnance du 2 février 1945, ont été complétés par plusieurs circulaires relatives notamment aux délégués à la liberté surveillée et au placement des mineurs dans les institutions publiques d'education professionnelle, d'éducation surveillée et d'éducation corrective.

Nous signalerons enfin l'ordonnance du 18 août 1945 qui

(9) Cf. *Sauvegarde*, n° 1, mai 1946, p. 34-35 : L'évolution législative et réglementaire depuis le 2 février 1945.

étend aux mineurs délinquants les dispositions d'une loi du 5 juillet 1944 relative au remboursement aux institutions privées des frais d'entretien et d'éducation des mineurs en danger moral et des enfants anormaux, et l'ordonnance du 1^{er} septembre 1945 sur la correction paternelle : ce dernier texte, qui abroge les articles 375 à 382 du Code civil, aligne en quelque sorte le régime de la correction paternelle sur l'ordonnance du 2 février 1945 (10). Dans tous les cas, la mesure de correction est subordonnée à la décision de l'autorité judiciaire pour éviter l'arbitraire paternel. La possibilité qu'avait le père de faire arrêter son enfant mineur de 16 ans disparaît. La mère peut, comme le père, solliciter des mesures de redressement ou de protection. Enfin, la décision de justice, qui appartenait au président du tribunal civil, est dévolue au juge des enfants : elle est obligatoirement précédée d'une enquête sociale comme dans la nouvelle procédure instituée pour la délinquance juvénile. Les mesures de correction paternelle sont également applicables aux pupilles de l'Aide sociale à l'enfance (ex-Assistance à l'enfance) depuis le décret du 24 janvier 1956 portant Code de la famille et de l'Aide sociale.

C. — *Les textes postérieurs à 1945*

Si l'activité législative intense à la Libération se ralentit par la suite, c'est que les magistrats disposaient, avec l'ordonnance de 1945, d'un outil extrêmement précieux par sa souplesse et la diversité des mesures qu'il instituait.

La loi du 24 mai 1951 (11), loi de procédure, apporte un simple correctif à l'ordonnance du 2 février 1945. Elle crée une Cour d'assises des mineurs distincte à la fois du tribunal pour enfants et de la Cour d'assises des adultes. Le législateur a voulu éviter la contrariété de décisions au cas où des adultes et des mineurs, de 16 à 18 ans, sont englobés dans une même accusation, mais traduits devant les juridictions différentes. La loi de 1951 prévoit que les mineurs et les adultes peuvent comparaître simultanément devant la Cour d'assises des mineurs si la Chambre des mises en accusation en décide ainsi : c'est maintenant le mineur qui entraîne le majeur. La Cour d'assises des mineurs est présidée par un conseiller à la Cour qui a comme assesseurs deux juges des enfants. Le principe de l'échevinage est sauvegardé par la présence de jurés comme dans la Cour d'assises pour adultes. Ce remède à la contrariété de décisions n'est toutefois que partiel : quand la coopération délictueuse s'est produite entre

(10) Texte remplacé par l'ordonnance n° 58-1301, du 23 décembre 1958. Cf. *infra*, p. 410 et s.

(11) DONNEDIEU DE VABRES, La révision de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante (loi du 24 mai 1951). *D.*, 1951, *chron.*, p. 115.

des mineurs de 13 à 16 ans justiciables du tribunal pour enfants et des adultes ou entre des mineurs de 13 à 16 ans et des mineurs de 16 à 18 ans, l'inconvénient subsiste.

La loi du 24 mai 1951 a aussi procédé à un élargissement du ressort du tribunal pour enfants qui cesse d'être un tribunal d'arrondissement pour devenir un tribunal départemental. La réduction du nombre des juges des enfants permet un choix plus heureux du double point de vue de l'aptitude et de l'expérience professionnelles et une spécialisation plus effective. D'autre part, les organismes auxiliaires des juridictions pour enfants sont plus facilement mis en place sur le plan départemental. Mais ces avantages sont compensés par le défaut de concordance entre le ressort du tribunal pour enfants et le ressort du droit commun qui entraîne des difficultés pratiques. On pourrait y remédier en faisant du tribunal correctionnel un tribunal départemental. En outre, le particularisme de la procédure est accentué et des lacunes sont comblées à propos de l'exercice des voies de recours.

Un autre texte complémentaire de l'ordonnance du 2 février 1945 est le décret du 12 avril 1952 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 2 de l'ordonnance de 1945 et relatif à l'exécution des peines privatives de liberté (12). S'ils sont âgés de moins de 20 ans révolus à la date où leur condamnation devient définitive, les mineurs frappés d'une peine privative de liberté, sont détenus dans une institution spéciale relevant de la direction de l'Education surveillée ou dans un quartier spécial de maison d'arrêt ou de correction selon que le reliquat de la peine à subir est supérieur ou inférieur à douze mois. S'ils sont âgés de 20 ans révolus, ils suivent la destination pénitentiaire des majeurs condamnés à l'emprisonnement. Le régime pénitentiaire des condamnés a pour but leur amendement et leur reclassement. Le juge des enfants suit l'exécution de la peine et a qualité pour proposer à l'Administration pénitentiaire ou à l'Education surveillée toutes mesures que lui paraît commander la rééducation du jeune condamné ; il coopère enfin à son reclassement social. Ce décret de 1952 s'inscrit dans la ligne libérale de l'ordonnance de 1945.

C'est le même libéralisme qui inspire diverses circulaires du Ministère de la Justice, dont nous citerons les principales : circulaire du 14 juin 1946 sur les moyens d'éviter la détention préventive des mineurs ou d'en réduire la durée ; circulaire du 2 août 1951 sur la spécialisation des juges des enfants ; circulaire du 29 décembre 1952 sur le régime de détention des mineurs dans

(12) SIMÉON, *op. cit.*, p. 66 et s.

les maisons d'arrêt ; circulaire du 6 février 1953 sur la détention préventive des mineurs (13).

Nous rattacherons enfin à la législation relative à l'enfance délinquante le décret du 23 avril 1956 portant statut du personnel des services extérieurs de l'Education surveillée et qui se substitue au décret du 10 avril 1945.

La législation de l'enfance délinquante présente un aspect relativement cohérent parce qu'elle s'articule autour d'un texte de base bien étudié, souple et efficace. Il n'en est malheureusement pas de même pour l'enfance non délinquante, où l'arsenal législatif, déjà très touffu à la veille de la seconde guerre mondiale, s'est encore alourdi de textes nouveaux.

§ 2. — L'ENFANCE NON DÉLINQUANTE

A. — *La législation de l'enfance non délinquante de 1939 à 1944*

Dans le cadre de la protection de l'enfant dans sa vie familiale est intervenue la loi du 23 juillet 1942 relative à l'abandon de famille. Cette loi édicte des peines contre le père ou la mère de famille qui abandonne sans motif grave, pendant plus de deux mois, la résidence familiale et se soustrait à tout ou partie des obligations d'ordre matériel ou moral résultant de la puissance paternelle ou de la tutelle légale. La loi sanctionne également le non-paiement de la pension alimentaire. Les parents, condamnés pour un des délits prévus, pourront être déchus de tous leurs droits de puissance paternelle ou privés d'une partie de ces droits à l'égard de l'un ou de quelques-uns de leurs enfants.

Tout en conservant les principes posés par la législation antérieure et notamment par la loi du 27 juin 1904, la loi du 15 avril 1943 sur l'Assistance à l'enfance (14) a voulu leur donner un caractère social plus accusé et élargir, au profit de l'enfance malheureuse, les possibilités d'action des services responsables. Cette loi traduit le souci constant de garantir l'ordre social en matière d'enfants assistés : l'enfant délaissé ne doit pas devenir un élément dangereux ou contribuer à l'affaiblissement du « capital-santé » du pays. L'admission d'un mineur abandonné est donc un acte d'ordre public. Cependant, l'intérêt personnel des mineurs doit toujours présider aux décisions à prendre durant le séjour des pupilles dans le service. La loi du 15 avril 1943 prévoit des modalités d'intervention diverses des pouvoirs publics depuis la simple surveillance des enfants vivant hors du domicile

(13) SIMÉON, *op. cit.*, p. 93 et s.

(14) RAUZY - PICQUENARD, *op. cit.*, p. 193 et s., et 472 et s., et C. F. A. S., art. 45 à 92.

familial jusqu'à l'exercice intégral de la tutelle. Elle permet ainsi d'assurer la protection efficace de tout enfant dont la famille est inexistante ou défailante et à l'égard duquel les mesures protectrices organisées par le Code civil sont insuffisantes. Deux catégories d'enfants sont distinguées.

a) *Enfants placés sous la protection du service de l'Assistance à l'enfance.* Ce sont :

— les enfants surveillés, confiés à un particulier ou à une œuvre en application de la loi du 24 juillet 1889 ou en vue de leur placement dans une famille ou dans un établissement industriel ;

— les enfants secourus, que leurs parents ne peuvent élever faute de ressources suffisantes et pour lesquels est accordée une allocation mensuelle en vue de prévenir leur abandon ou d'assurer leur entretien ;

— les enfants recueillis temporairement, privés de protection et de moyens d'existence par suite de circonstances graves (décès des père et mère, par exemple) ;

— les enfants en garde confiés aux services de l'Assistance par les tribunaux en application des diverses lois en vigueur.

b) *Enfants placés sous la tutelle du service de l'Assistance à l'enfance.*

Ce sont les pupilles de l'Etat : enfants trouvés, abandonnés, orphelins pauvres, enfants maltraités, délaissés ou moralement abandonnés. Ces enfants sont placés chez des particuliers, de préférence à la campagne. La tutelle du service de l'Assistance à l'enfance cesse à leur majorité. Les pupilles, difficiles ou vicieux, sont placés dans des établissements spécialisés.

La loi du 15 avril 1943 prévoit, en outre, des mesures de prévention des abandons, les modalités de l'admission dans le service de l'Assistance à l'enfance et l'organisation administrative du service, régional à l'origine et aujourd'hui départemental. Elle constitue un cadre général de protection de l'enfance inadaptée non délinquante.

Une autre loi importante du gouvernement de Vichy fut la loi du 5 juillet 1944 relative au remboursement aux institutions privées des frais d'entretien et d'éducation des mineurs en danger moral et des enfants anormaux (15). Cette loi, d'une portée sociale considérable, met à la charge de l'Assistance à l'enfance les frais d'entretien et de rééducation des mineurs confiés à des personnes

(15) Cf. RAUZY et PICQUENARD, *op. cit.*, p. 254 et s.

ou à des institutions charitables en vertu des dispositions des lois de 1889, 1898, 1908, du décret-loi de 1935 et des articles 375 et suivants du Code civil. En outre, les frais d'entretien et de rééducation des mineurs présentant des anomalies physiques, sensorielles ou mentales, sont mis à la charge de l'Assistance médicale gratuite. Les mineurs délinquants ne sont pas englobés dans cette loi du 5 juillet 1944. Le remboursement aux œuvres privées est fait sur la base d'un prix de journée ou d'une indemnité de surveillance et d'entretien, dont les taux de référence sont fixés chaque année par arrêté conjoint des ministres des Finances et de la Santé publique. En contre-partie des remboursements ainsi consentis, un contrôle strict est exercé sur la gestion financière des institutions privées et sur leur fonctionnement, rendant obligatoire notamment l'organisation d'un véritable enseignement professionnel pour tous les mineurs de plus de 14 ans. La loi du 5 juillet 1944 a amélioré sensiblement la situation financière des œuvres privées.

Un arrêté du 13 octobre 1943 avait, auparavant, réglementé la comptabilité des établissements et institutions privées fonctionnant dans le domaine de l'assistance avec le concours financier de l'Etat ou d'autres collectivités publiques (16).

Il faut citer enfin la loi du 3 juillet 1944 relative à la protection des mineurs déficients ou en danger moral. Cette loi, qui prévoyait une organisation administrative nouvelle de la protection de l'enfance non délinquante a été annulée à la Libération : son étude prendra place dans la section consacrée à la coordination

B. — *La législation postérieure à 1944.*

1°) *Les textes de 1945.*

Si, au lendemain de la seconde guerre mondiale, le législateur s'est surtout préoccupé de l'enfance délinquante, il n'est pas resté insensible aux autres aspects du droit de l'enfance. Divers textes de protection sociale de l'enfance sont intervenus en 1945, en particulier dans le domaine du dépistage.

L'ordonnance du 2 novembre 1945 (17), relative à la protection maternelle et infantile, institue une protection sanitaire et sociale obligatoire de tous les enfants n'ayant pas 5 ans révolus. Une surveillance est exercée à domicile par les assistantes sociales et porte plus particulièrement sur les mineurs placés hors du domicile de leur père et mère, sur ceux dont les parents reçoivent une allocation des collectivités publiques ou des caisses d'allocation

(16) RAUZY et PICQUENARD, *op. cit.*, p. 607.

(17) C. S. P., art. 146 et s.

cations familiales, sur ceux dont les parents ont été condamnés pour mendicité ou ivresse à une peine correctionnelle. L'ordonnance prévoit des mesures de sauvegarde quand la santé de l'enfant est compromise par l'absence de soins convenables, par de mauvais traitements ou par de mauvais exemples.

L'ordonnance du 18 octobre 1945 relative à l'Inspection médicale scolaire et universitaire organise un service de médecine à caractère purement préventif exerçant son action à l'intérieur des établissements d'enseignement et d'éducation.

On peut rattacher à ces textes de dépistage et de prévention la loi du 22 août 1946 (18) fixant le régime des prestations familiales et le décret du 10 décembre 1946 organisant la tutelle aux allocations familiales. Quand certains enfants, donnant droit aux prestations familiales, sont élevés dans des conditions défectueuses ou quand le montant des allocations n'est pas employé dans leur intérêt, le versement des prestations peut être effectué, en tout ou partie, non au chef de famille, mais à une personne physique ou morale qualifiée dite tuteur aux allocations familiales. Le pouvoir de décision en ce domaine appartient exclusivement au juge des enfants.

2°) *Les textes d'assistance et d'aide sociale depuis 1945.*

Le décret du 29 novembre 1953 (19), portant réforme des lois d'assistance, avait un triple but : simplifier et codifier l'essentiel de la législation d'assistance, apporter une aide plus efficace aux bénéficiaires de l'aide sociale, réduire les abus et utiliser, à bon escient, les crédits d'assistance. Les décrets des 11 juin, 2 septembre, 15 novembre 1954 et des 2 et 10 février 1955 en ont constitué les mesures d'application. Ces textes prévoient la procédure et les conditions d'admission à l'aide sociale, l'organisation, les attributions et le fonctionnement des bureaux d'Aide Sociale, la participation des intéressés, des familles et des tiers tenus à une obligation pécuniaire envers les bénéficiaires, l'aide sociale aux familles dont les soutiens indispensables effectuent leur service militaire, l'aide aux personnes âgées, aux infirmes (20) et l'aide médicale (ex-assistance médicale gratuite). Certaines dispositions, notamment le chapitre 2 du titre III, du décret du 2 septembre 1954, concernent les mineurs. Enfin, le décret du 24 janvier 1956, portant codification des textes législatifs, concernant la famille et l'aide sociale, rassemble notamment les textes suivants : loi du 14 janvier 1933, décret-loi du 17 juin 1938, décret du 29 juillet 1939, loi du 15

(18) RAUZY et PICQUENARD, *op. cit.*, p. 404.

(19) RAUZY et PICQUENARD, p. 289 et s., et C. F. A. S., art. 124 à 202.

(20) Le décret du 20 novembre 1953 reprend pour les mineurs aveugles, infirmes et grands infirmes les dispositions d'une loi du 2 août 1949.

avril 1943, ordonnance du 3 mars 1945, décret du 29 novembre 1953 et décret du 2 février 1955.

3°) *Les textes protégeant les mineurs dans le cadre des dispositions ordinaires du droit civil et du droit pénal.*

Nous nous bornerons ici à l'énumération chronologique d'une législation très abondante.

— décret du 3 juillet 1945 modifié par les décrets du 13 avril 1950 et 6 juin 1957 et relatif à la réglementation des projections cinématographiques ;

— loi du 13 avril 1946 tendant au renforcement de la lutte contre la proxénétisme (modifiant les articles 334, 334 bis et 335 du Code pénal) ;

— loi du 24 avril 1946 tendant à l'établissement d'un fichier sanitaire et social de la prostitution ;

— loi du 22 mai 1946 sur les sanctions de l'obligation scolaire ;

— loi du 16 juillet 1949 sur les publications destinées à la jeunesse ;

— décret du 24 avril 1951 portant codification de textes législatifs et relatif à l'adoption de mineurs par la nation et à la tutelle que celle-ci exerce sur ses pupilles ;

— décret du 5 octobre 1953 modifié par décret du 10 septembre 1956 portant Code de la Santé publique (protection sanitaire et sociale de l'enfance) ;

— décret du 13 avril 1954 relatif aux coups et blessures ou sévices volontaires commis sur les enfants, modifiant l'article 312 du Code pénal ;

— décret du 8 février 1955 portant Code des mesures concernant les débits de boissons et la lutte contre l'alcoolisme ;

— décret du 27 janvier 1956 portant Code de l'industrie cinématographique ;

— loi du 17 avril 1957 modifiant les articles 244 et 368 du Code civil sur l'adoption et la légitimation adoptive (21).



La complexité de la législation française de l'enfance inadaptée, déjà soulignée à la veille de la seconde guerre mondiale, s'est encore accrue dans les vingt dernières années. L'axiome fonda-

(21) Il faut y ajouter les textes de protection de l'enfance de décembre 1958 et janvier 1959. Pour l'étude détaillée de ces textes, cf. infra, p. 411 et s.

mental de l'unité du problème de l'enfance inadaptée se trouve contredit par la multiplicité des textes (22). L'enfance est aujourd'hui intéressée par un grand nombre de textes qui, indépendamment des règles générales de protection des incapables, traitent des questions de détail en matière sanitaire, familiale, sociale ou culturelle, et s'appliquent à tous les enfants. D'autres textes de sauvegarde et de vigilance s'appliquent seulement à certaines catégories d'enfants reconnus comme méritant une attention particulière. Les situations, qui visent ces textes, sont en réalité très diverses : les unes sont caractérisées par un acte du mineur que la loi prend en considération (vagabondage, prostitution, non-fréquentation scolaire, mauvaise conduite, délinquance), les autres partent d'un état du mineur qui peut être physiologique (aliénation mentale, déficiences sensorielles), moral (enfant mal éduqué, moralement abandonné, etc...), familial ou social (sévices, abandon, professions particulières). D'où une mosaïque de textes visant les uns un comportement, les autres un état et qu'il est difficile de classer, de coordonner et encore plus d'assembler.

Dans ces conditions, les disparités, les lacunes, les angles morts de cette législation sont innombrables. Dans un rapport, présenté, en 1946, au Comité interministériel de coordination, le docteur LE GUILLANT et M^{lle} LIÉVOIS se sont efforcés d'opérer un regroupement logique des divers textes en vigueur (23). Nous reproduisons ici l'essentiel de leur travail qui laisse délibérément de côté les mineurs délinquants, en le complétant avec les textes postérieurs à 1946.

1° Dépistage et prévention.

- a) *Règles édictées par le Code civil pour assurer la surveillance de l'enfant qui, par suite d'une situation familiale particulière, risque de se trouver plus ou moins en état d'abandon :*

— articles 238, 240, 302 à 304 sur la garde des enfants à l'occasion du divorce notamment.

- b) *Textes particuliers étrangers au Code civil ou se superposant à lui :*

— textes relatifs à l'adoption, à la législation adoptive et à la tutelle des enfants naturels ;

— ordonnance du 2 novembre 1945 sur la protection maternelle et infantile ;

(22) Cf. COSTA, Plan de réforme des services de l'éducation surveillée et des institutions protectrices de l'enfance en danger moral. *R. E. S.*, n° 4, septembre - octobre 1946, p. 18 et s.

(23) *Sauvegarde*, n° 7, janvier 1947, p. 8 et s.

— décret-loi du 29 juillet 1939 sur la protection de la famille et de natalité ;

— loi du 15 avril 1943 sur l'Assistance à l'enfance (titre II : prévention des abandons) ;

— textes sur la fréquentation scolaire obligatoire, l'orientation et la formation professionnelles ;

— textes protégeant les enfants dans le cadre du Code du travail, notamment lois du 29 mars 1928, du 30 juin 1928, du 25 septembre 1948, du 28 octobre 1948, du 27 mars 1956, etc... ;

— ordonnance du 18 octobre 1945 sur l'inspection médicale scolaire.

2° Protection des enfants en danger moral.

a) Enfants victimes du milieu dans lequel ils vivent :

— loi du 24 juillet 1889 sur la protection des enfants maltraités ou moralement abandonnés ;

— décret-loi du 30 octobre 1935 sur l'assistance éducative ;

— loi du 18 avril 1898 sur les violences commises contre les enfants ;

b) Enfants se trouvant en danger de leur fait, en raison de troubles du caractère ou de la moralité :

— ordonnance du 1^{er} septembre 1945 sur la correction paternelle ;

— loi du 11 avril 1908 sur la prostitution des mineurs ;

— décret-loi du 30 octobre 1935 sur le vagabondage des mineurs.

3° Placements, assistance, éducation et rééducation.

— loi du 15 avril 1943 sur l'assistance à l'enfance et décret du 29 novembre 1953 portant réforme des lois d'assistance ;

— loi du 14 janvier 1933 et décret du 16 mars 1934 sur les établissements privés de bienfaisance ;

— textes instituant un contrôle particulier sur les organismes qui reçoivent des subventions (décret du 16 avril 1946) ;

— textes relatifs au fonctionnement des organismes chargés du dépistage et de la rééducation des enfants inadaptés (loi du 5 juillet 1944).

4° Enfants déficients.

— loi du 15 avril 1909.

Il faut ajouter à ces textes l'ordonnance du 2 février 1945.

Il y a *une* législation de l'enfance délinquante, mais il y a *plusieurs* législations complexes de l'enfance malheureuse ou en danger moral. Avant même de tenter une codification du droit de l'enfance, ne pourrait-on pas regrouper certains textes ? (24). La protection des enfants victimes de sévices et celle des enfants moralement abandonnés fait l'objet de textes différents : une fusion serait avantageuse. De même, on pourrait associer les dispositions concernant les mineurs vagabonds et celles ayant trait à l'enfance délinquante, sans toutefois revenir sur le caractère non délictuel du vagabondage. M. COSTA, premier directeur de l'Education Surveillée au Ministère de la Justice, envisagent, en 1946, de regrouper l'ensemble de la législation sur l'enfance non délinquante en trois lois :

— une loi sur l'assistance éducative permettant le placement des mineurs vagabonds, en danger moral et prostitués ;

— une loi sur la déchéance de la puissance paternelle, limitant ses dispositions à une déchéance facultative pouvant être partielle et toujours rémissible. Elle s'appliquerait notamment à l'hypothèse de mauvais traitements infligés au mineur ;

— une loi sur le placement volontaire des mineurs qui engloberait à la fois l'ancienne correction paternelle et l'ancienne délégation volontaire de la loi de 1889.

M. COSTA suggérerait aussi d'attribuer compétence au juge des enfants et au tribunal pour enfants aussi bien en matière de déchéance de puissance paternelle que de vagabondage, de correction paternelle ou d'assistance éducative. « Cette solution étant celle de l'ordonnance du 2 février 1945, on établirait ainsi un parallélisme utile entre les diverses procédures tendant à la protection ou au redressement de l'enfance prédélinquante ou délinquante (25).

La nécessité primordiale d'une unification et d'une codification du droit de l'enfance a été sentie par tous les spécialistes, de quelque horizon qu'ils viennent. Il faut préparer une refonte complète des textes qui régissent l'enfance en danger moral. Diminués dans leur nombre, simplifiés et uniformisés, les nouveaux textes devront constituer un véritable Code de l'enfance dans lequel les juges des enfants trouveront l'instrument de travail indispensable à l'efficacité de leur action. C'est d'ailleurs dans ce futur Code de l'enfance que doit s'insérer la législation de l'enfance délinquante plutôt que dans le Code d'instruction criminelle ou dans le Code pénal.

(24) COSTA, Plan de réforme précité, p. 17-18.

(25) C'est la solution adoptée par l'ordonnance n° 58-1301, du 23 décembre 1958, relative à la protection de l'enfance et de l'adolescence en danger.
cf. infra, p. 416.

Cependant, si complet que soit l'arsenal législatif, il sera toujours incapable de prévoir la multiplicité des aspects que revêt l'inadaptation de l'enfance, de ses causes et des moyens d'y remédier. Lorsqu'on quitte, en effet, le terrain des lois pour revenir au niveau où ces problèmes se posent concrètement, celui du tribunal, de l'école, de la consultation, celui des enfants et de leur milieu, on est frappé de la fréquence des intrications, des degrés et des cas particuliers qu'on rencontre dans la pratique. La codification du droit de l'enfance ne sera qu'un des éléments de solution du problème de l'enfance inadaptée qui exige, semble-t-il, un système unique de protection : des lois aisément utilisables, certes, mais aussi les mêmes services de dépistage et d'observation, les mêmes méthodes de rééducation et de reclassement, avec les seules différences de techniques que comportent le degré de dérèglement ou de perversion du sujet et la sauvegarde de l'ordre social. La fixation d'un régime administratif et pédagogique unique de l'enfance inadaptée préludera ainsi à l'ultime et harmonieuse synthèse du droit et de la technique.

SECTION II

L'équipement français en faveur de l'Enfance inadaptée

La nécessité d'une harmonisation des techniques et des institutions a conduit à l'élaboration d'un plan d'équipement en faveur de l'enfance inadaptée (26). Le docteur LE GUILLANT, ex-conseiller technique de la Direction de la famille et de l'enfance au Ministère de la Santé publique et de la population, résume ainsi les données du problème : « Il faut avoir constamment présent à l'esprit l'ensemble exceptionnel des difficultés, la gravité et l'urgence actuelle des problèmes, l'énorme insuffisance quantitative et qualitative des moyens d'action dont nous disposons tant en établissements qu'en personnel, la véritable impuissance dont le pays a fait peruve jusqu'à ces derniers temps, le défaut d'intérêt et d'information de l'opinion et des pouvoirs publics pour apprécier et organiser l'action dans ce domaine » (27). Pour remédier à ces lacunes, il fallait proposer des règles générales concernant le dépistage, l'observation et la réadaptation des mineurs, établir un plan d'équipement et de financement et coordonner l'activité des administrations publiques et des œuvres privées : tâche immense, qui exigeait la coopération de tous les spécialistes et

(26) La loi du 27 mars 1956, portant approbation du deuxième plan de modernisation et d'équipement (1954-1957), a admis la participation de l'Etat au titre de l'enfance inadaptée pour un montant de deux milliards. Une demande de crédits de un milliard a été présentée au titre de l'équipement sanitaire et social (enfance inadaptée) dans le cadre du troisième plan de modernisation et d'équipement (1958-1961).

(27) LE GUILLANT, Les associations régionales, *Sauvegarde*, n° 1, mai 1946, p. 5 et s.

des moyens financiers importants. Nous nous bornerons dans cette section à une étude descriptive des institutions, rejetant dans la section suivante les développements relatifs à leur articulation et à la coordination des efforts.

Comment se présente quantitativement et qualitativement l'équipement français en faveur de l'enfance inadaptée ? Quelle est son organisation administrative ?

§ 1. — L'ÉQUIPEMENT FRANÇAISE EN FAVEUR DE L'ENFANCE INADAPTÉE
ETUDE QUANTITATIVE ET QUALITATIVE

A. — *Les conceptions de base du plan d'équipement*

Le plan d'équipement repose sur un certain nombre de principes fondamentaux.

Le premier principe, c'est l'intérêt primordial de la réadaptation de l'enfance. Nous y avons déjà suffisamment insisté pour qu'il soit utile d'y revenir (28).

Le deuxième principe, c'est la complexité et l'unité du problème de l'enfance inadaptée. Malgré la diversité de ses aspects et la multiplicité de ses causes, l'inadaptation des mineurs constitue un tout difficile à dissocier et à compartimenter. Le problème ne peut être résolu que par un ensemble de spécialistes divers, unis dans leur action et animés d'un même esprit : une solution satisfaisante exige la collaboration, dans un travail d'équipe, de techniciens appartenant aux disciplines les plus variées. Il est nécessaire, au début de toute entreprise en faveur de l'enfance inadaptée, que chacun s'élève au-dessus de son point de vue personnel, de son milieu, de sa spécialité. Quiconque aborde ces problèmes sans être décidé à consentir dans une certaine mesure le sacrifice de sa position particulière méconnaît la condition préliminaire de toute réussite.

Sur le plan technique, les incertitudes restent nombreuses. Il n'existe pas actuellement en matière de réadaptation des mineurs de théorie que l'on puisse imposer et généraliser. Certes, les expériences étrangères et françaises peuvent déjà orienter les efforts, mais il serait dangereux de se cristalliser autour des premiers résultats obtenus. Les services de l'enfance inadaptée doivent conserver une certaine faculté d'adaptation et un dynamisme propre qu'il serait stérile d'étouffer. Il faut laisser aux courants d'opinion la possibilité de se manifester, même en sens contraire. L'esprit de système est le plus grand ennemi de la rééducation. Il y a quelques années la formule de rééducation en internat jouissait d'une faveur particulière ; elle est aujourd'hui

(28) Cf. *Supra*, p. 6 et s.

critiquée parce qu'elle tendait à devenir systématique par sa facilité. Un retour au placement familial s'est esquisse ces dernières années. Il se voit aujourd'hui dépassé par une politique de maintien au maximum de l'enfant chez ses propres parents, même si ceux-ci ne constituent pas le milieu de vie idéal, sous réserve toutefois que l'action éducative entreprise dépasse l'enfant lui-même et s'étende à son entourage (29).

Comment concevoir les modalités du placement familial, de la réadaptation sociale ? Les méthodes de rééducation classiques sont-elles pédagogiquement satisfaisantes pour certains arriérés ? Quelles sont les meilleures techniques d'observation ? Telles sont, parmi tant d'autres, les questions qui se posent aux techniciens de l'enfance inadaptée, domaine en constante évolution. Mais la psychologie et la sociologie qui inspirent si étroitement les travaux de ces techniciens ne sont-elles pas elles-mêmes en perpétuel devenir ? Dans cette perspective, on peut juger de la difficulté de la tâche de l'administrateur. Devra-t-il attendre le terme de l'évolution ? Assurément non, car le progrès est infini. Il devra prévoir et équiper tout de suite pour protéger ce qui peut et doit l'être immédiatement, sans toutefois entraver sa tâche du lendemain. Pour lui, le progrès est une succession d'étapes. Définir les besoins, échelonner les réalisations, tenir compte à la fois des travaux des chercheurs et des possibilités financières, tels sont les impératifs d'une politique valable de protection de l'enfance inadaptée.

Un dernier fait doit être souligné, l'existence d'un secteur privé important (30). Quelles que soient les critiques de principe, parfois très justifiées, formulées contre les œuvres privées, on ne peut méconnaître leur existence, ni oublier que leurs réalisations ont montré l'exemple aux pouvoirs publics. Elles constituaient avant la seconde guerre mondiale la totalité de l'équipement pour certaines catégories d'enfants déficients ou en danger moral. Ces établissements privés fonctionnent grâce à un personnel dont le dévouement est inappréciable. Mais la charité privée ne peut plus subvenir seule à l'entretien de ces établissements. Il appartient à l'Etat, tout en poursuivant énergiquement son programme d'équipement en services et établissements publics, d'améliorer le fonctionnement des œuvres privées en leur apportant directives techniques et moyens financiers sans toutefois les déposséder. Il faut, tout en respectant leur caractère privé, contrôler leurs méthodes et leur donner le moyen de subsister. L'intérêt des enfants recueillis par les œuvres privées l'exige, puisqu'aussi bien l'équipement en établissements publics est insuffisant : il est donc

(29) M^{lle} LIÈVOIS, L'équipement français pour la jeunesse inadaptée. *Rééducation*, n° 55-56, mai-juin 1954, p. 41 et s.

(30) LE GUILLANT, *op. cit.*, p. 7.

nécessaire d'unir dans un même plan d'action le « public » et le « privé », tout en laissant à chacun son caractère propre.

D. — *Les organismes nécessaires :*

Description et importance numériques - Besoins et réalisations

Comment ces principes ont-ils été mis en œuvre sur le plan pratique ? Le plan d'équipement énumère quantitativement et qualitativement les organismes nécessaires en fonction des besoins déterminés grâce à un inventaire préalable. Il est établi périodiquement, en ce qui concerne l'enfance inadaptée, par les services du Ministère de la Santé publique et de la population en liaison avec les associations régionales de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence et la Caisse nationale de Sécurité Sociale. Actuellement, le plan concerne la période 1958-1961, mais de nombreux projets de la tranche antérieure 1953-1957 n'ont pu être réalisés faute de crédits.

Les chiffres, dont nous disposons, sont d'avril 1956 et une légère majoration doit probablement leur être apportée, au moins pour certaines catégories d'établissements.

1°) *Organismes de dépistage* (31) :

Le dépistage est assuré par :

- les services d'hygiène scolaire et universitaire ;
- les instituteurs ;
- les commissions médico-pédagogiques créées par la loi du 5 avril 1909 et chargées du dépistage des enfants arriérés susceptibles d'un placement dans une classe ou un internat de perfectionnement ;
- les services sociaux polyvalents, mais plus spécialement les services sociaux spécialisés de protection de l'enfance et de l'adolescence en danger, services qui joignent d'ailleurs à cette activité de dépistage, d'une part, une action d'information des organismes judiciaires et administratifs par un travail effectué à leur demande, d'autre part une tâche de prévention.

Il existe des services sociaux polyvalents et des services d'hygiène scolaire et universitaire, dans tous les départements. Il n'en est pas de même pour les commissions médico-pédagogiques de la loi de 1909.

Les services sociaux spécialisés sont rattachés aux consultations d'hygiène mentale infantile, aux dispensaires de prophylaxie mentale ou aux tribunaux pour enfants.

(31) LIÈVOIS, *op. cit.*, p. 29.

Dans ce dernier cas, ils sont parfois remplacés par des enquêteurs individuels. Tous les services sociaux spécialisés existants se plaignent de l'insuffisance des moyens mis à leur disposition, tant sur le plan financier, que sur le plan du personnel. Leur tâche préventive se ressent profondément de cette déficience. Un plan d'équipement rationnel des services sociaux devrait assurer leur financement régulier.

En avril 1956, il existait quatre-vingt-dix-huit services sociaux spécialisés, dont dix gérés par une association régionale de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence et onze par une association départementale. Les autres dépendaient de la Santé publique et de la population, de la justice, des départements, des municipalités, de la Croix-Rouge, d'associations ou comités autonomes.

2°) *Organismes de diagnostic* (32).

Ce sont essentiellement les consultations d'hygiène mentale infantile, les centres d'observation et les centres d'accueil pour mineurs délinquants.

a) *La consultation d'hygiène mentale infantile.*

Elle a un double rôle :

— c'est le centre de réception et de triage des inadaptés ;

— c'est un centre de traitement : non seulement, elle assure au mineur tous les soins médicaux proprement dits, qu'exige son état, mais également un traitement psychologique par un contact humain fait d'une observation directe et d'une action psychothérapique qui peut s'étendre jusqu'à l'entourage de l'enfant.

La consultation d'hygiène mentale infantile, qui exige la participation du médecin de neuro-psychiatrie infantile, de l'assistante sociale et du psychologue, fonctionne ordinairement dans le cadre des services départementaux d'hygiène sociale : environ trois cents consultations sont ainsi intégrées à ces services. Treize consultations étaient organisées en 1956 par les associations de sauvegarde, deux par la Sécurité Sociale, six par les hôpitaux psychiatriques. Les consultations fonctionnant actuellement sont insuffisantes par leur nombre (quatre départements en sont dépourvues ; dix-sept n'en ont qu'une), par leur faible fréquence, par le manque de personnel et par l'inadaptation des locaux où elles s'exercent : quatorze dispensaires seulement sont installés dans des locaux réservés à l'hygiène mentale. Un progrès a cependant été réalisé depuis cette date, car les consultations d'hygiène mentale sont devenues obligatoires dans le cadre départemental. Mais elles ne consacrent que le tiers de leur activité à

(32) LIÉVOIS, *op. cit.*, p. 30-31

l'enfance. Les services responsables de la Santé publique ont envisagé la création de vingt et un dispensaires polyvalents nouveaux, dont sept mis en place immédiatement.

b) *Le centre d'observation.*

C'est une pièce maîtresse dans l'organisation de la protection de l'enfance inadaptée. Prévu par la loi du 15 avril 1943 sur l'assistance à l'enfance, puis par l'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante, le Centre d'observation répond à la nécessité d'avoir la plus profonde connaissance possible de la personnalité de l'enfant, de ses aptitudes et de ses possibilités avant d'envisager une mesure d'orientation. En général, polyvalent, c'est-à-dire s'adressant à toutes les catégories de mineurs, le Centre d'observation trouve sa place à l'échelon de la région par suite des exigences de son fonctionnement. Dès leur premières réalisations, les Centres d'observation adoptèrent la formule de l'internat ; puis, certains complétèrent, dès 1950, leur activité par une étude de l'enfant dans son milieu naturel, méthode qui prit le nom « d'observation en milieu ouvert » et qui donna d'excellents résultats. Certains Centres adjoignent à leur rôle d'observation une fonction « éducative », active lorsque la nature des troubles des enfants qui leur sont envoyés les rend susceptibles d'une guérison dans un laps de temps assez court. Grâce à l'importance des effectifs des mineurs qui y transitent, aux études approfondies sur les causes de leurs inadaptations, à la recherche des débouchés de traitement qui leur incombent, les Centres d'observations peuvent, à l'échelon régional, porter un jugement sur l'équipement du moment et proposer l'orientation, la spécialisation, la création d'un certain nombre d'organismes de cure, éclairant ainsi les perspectives de planification. Ce sont de véritables Centres de recherches scientifiques et sociales et des lieux de stages incomparables pour le personnel à former.

En avril 1956, les chiffres étaient les suivants : trente-six centres d'observation (vingt gérés par une association régionale, un par une association départementale, quinze établissements publics ou privés), pouvant recueillir mille neuf cents mineurs. Or, il serait nécessaire de disposer, dans chaque région, d'un centre pour filles et d'un centre pour garçons ; les enfants, de plus ou de moins de 14 ans, pourraient être reçus dans des sections ou établissements séparés. La réalisation d'un tel programme nécessiterait la création de trois mille cent places environ ; une première tranche prévoyait, à partir de 1954, sept cent trente places nouvelles, soit par l'extension des centres actuels, soit par la création de treize nouveaux centres.

Deux remarques encore à propos des centres d'observation : les méthodes d'observation en milieu ouvert qui sont en plein

développement, rendent moins urgent un accroissement du nombre de ces centres, mais la nécessité d'un personnel spécialisé demeure. D'autre part, le centre d'observation et le centre d'accueil sont souvent un seul et même établissement ; parfois même, il y a des sections d'observation annexées à des centres de rééducation.

c) *Le centre d'accueil pour mineurs délinquants.*

Il est destiné à recueillir, à toute heure du jour, des mineurs pour lesquels s'impose une solution d'urgence. Les mineurs y sont gardés à proximité du tribunal pour enfants, en attendant qu'il soit statué sur leur sort. Le séjour du délinquant y est relativement court, mais il peut être procédé à une observation légère qui est parfois suffisante. Les cas difficiles à diagnostiquer sont adressés au centre d'observation. En avril 1956, il existait huit centres d'accueil proprement dits, mais on peut évaluer à une vingtaine le nombre de centres d'observation ou de rééducation où existe une section d'accueil. En raison de l'effectif trop faible, la plupart du temps, pour assurer le fonctionnement d'un centre indépendant, le plan d'équipement n'a pas prévu, en la matière, de créations particulières.

A la suite de l'observation, il appartiendra aux organismes de décision, tribunaux pour enfants et commissions médico-pédagogiques, de déterminer le traitement à appliquer au mineur en vue de sa réadaptation.

3°) *Organismes de traitement (33)*

Les établissements susceptibles d'assurer cette réadaptation sont extrêmement variés : spécialisés ou polyvalents, publics ou privés, ils vont des classes de perfectionnement de l'Education Nationale aux institutions publiques d'éducation surveillée du Ministère de la Justice. Il importe de coordonner et d'orienter l'action de cet ensemble d'institutions.

a) *Organismes de traitement pour déficients psychiques.*

Pour certains mineurs, la séparation d'avec le milieu ne se justifie pas. Quelques conseils, une « assistance éducative » assurée par le service social spécialisé, le tuteur aux allocations familiales ou le délégué à la liberté surveillée sont suffisants : c'est le système dit de la « cure libre ». Les problèmes d'équipement se confondent ici avec ceux du recrutement et de la formation du personnel compétent.

Les organismes de traitement collectif sont les internats et externats de rééducation. La formule de l'internat est la plus employée, qu'il s'agisse de centres pour débiles, pour caractériels,

(33) LIÉVOIS, *op. cit.*, p. 31 et s.

pour déficients moteurs ou sensoriels. Les externats de rééducation se multiplient actuellement, notamment sous forme de classes de perfectionnement, car il importe de maintenir l'enfant dans son milieu normal. La spécialisation des établissements était conçue, jusqu'à une époque récente, en fonction des classifications administratives et judiciaires des mineurs : délinquants, vagabonds, enfants victimes, etc..., et de l'organisme susceptible d'assurer la prise en charge financière de leur placement. Aujourd'hui, grâce aux progrès de la psychologie et de la pédagogie, on tend à ne recevoir, dans un même établissement, que des enfants qui présentent des caractéristiques similaires et qui relèvent, par suite, de méthodes éducatives semblables. On est ainsi amené à distinguer les instituts médico-pédagogiques pour débiles, les centres de rééducation pour caractériels, les homes de semi-liberté et les établissements à caractéristiques particulières.

— *Les instituts médico-pédagogiques pour débiles.*

Les débiles profonds (quotient intellectuel inférieur ou égal à 0,50) (34) étaient, autrefois, considérés comme définitivement inéducables. Aujourd'hui, on admet qu'on peut soumettre certains d'entre eux à une rééducation psycho-motrice. Mais certains sujets demeureront inaméliorables du fait de la gravité de la lésion cérébrale dont ils sont atteints. Ces enfants relèvent des hôpitaux psychiatriques ou d'asiles privés. La création de services ouverts, dans les hôpitaux psychiatriques, a été envisagée pour les débiles très jeunes, ainsi que celle de services d'incurables.

Les débiles moyens (quotient intellectuel compris entre 0,50 et 0,70) sont susceptibles d'un reclassement social. Les meilleurs sujets pourront faire l'objet d'un placement libre comme auxiliaire de service agricole ou même recevoir une technique élémentaire : les sujets médiocres seront maintenus dans une vie communautaire, sous un régime de tutelle, comme travailleurs plus ou moins qualifiés. Il faudrait créer, pour cette catégorie d'enfants, des centres régionaux fonctionnant en dehors des hôpitaux psychiatriques, mais articulés avec eux en ce qui concerne les besoins techniques.

Les débiles légers (quotient intellectuel supérieur à 0,70) relèvent des classes de perfectionnement de l'Education Nationale. Ces classes fonctionnent, le plus souvent, en externat, sous la direction d'instituteurs titulaires du certificat d'aptitude à l'enseignement des arriérés, créé par décret du 14 août 1909, complété par décret du 24 février 1957. Il est souhaitable qu'un conseil

(34) Le quotient intellectuel est le rapport de l'âge mental à l'âge réel. Ce rapport est égal à un pour les individus normaux, inférieur à un pour les arriérés, supérieur à un pour les individus supérieurement doués.

médical soit adjoint aux classes de perfectionnement relevant de l'Education Nationale comme aux établissements privés.

A côté des débiles proprement dits, existent les retardés pédagogiques qui relèvent des classes de rattrapage ou de réadaptation comme celles qui fonctionnent à Paris (Lycée Claude Bernard) et à Strasbourg.

En avril 1956, il y avait deux cent quatre vingt dix-sept instituts médico-pédagogiques recevant dix neuf mille sept cent quarante-huit enfants, les écoles et classes de perfectionnement n'étant pas comprises dans ces chiffres. Les établissements existants sont loin de répondre aux besoins conjecturaux qu'on évaluait, en 1954, à quatre mille places pour les débiles profonds et seize mille cinq cents places pour les débiles moyens. Quant aux classes de perfectionnement, on peut les évaluer à mille sept cents pour un total de vingt six mille enfants : le plan d'équipement de l'Education Nationale évalue les besoins à dix mille classes de quinze élèves et à soixante quinze internats.

— *Les centres de rééducation pour caractériels.*

Ils accueillent des enfants atteints de troubles du comportement dus à une ambiance extérieure néfaste ou à une structure mentale pathologique curable. Ils fonctionnent en externat (consultations psycho-pédagogiques, classes de réadaptation, centres de placement familial élargi avec rééducation scolaire) ou internat (centres pour caractériels d'âge scolaire ou post-scolaire, établissements du Ministère de la Justice pour délinquants, sections d'hôpitaux psychiatriques pour les malades mentaux). Les interventions médicales, psychologiques et éducatives devront toujours être combinées dans le traitement, suivant un dosage essentiellement variable dans le temps et pour chaque individu.

En avril 1956, deux cent soixante-huit centres de rééducation pour caractériels fonctionnaient en France (cinquante-six de moins de 14 ans et deux cent douze pour enfants de plus de 14 ans) pour un total de dix sept mille cent trente-quatre places. Sont compris dans ces chiffres, les établissements qui reçoivent les enfants en danger moral, vagabonds, pupilles de l'Assistance à l'Enfance difficiles ou vicieux, prédélinquants et délinquants. Certains centres de rééducation reçoivent également des enfants présentant d'autres formes d'inadaptation : débiles, épileptiques, déficients moteurs ou sensoriels, etc... L'importance relative de l'équipement dans ce secteur, comme la tendance générale des organismes à se tourner vers cette réalisation considérée comme une des plus aisées, a conduit les promoteurs du plan d'équipement à ne retenir qu'un programme limité d'extension : deux mille places supplémentaires environ. Le Ministère de la Justice, en particulier, a

fait ressortir la diminution de la criminalité juvénile et le degré d'évolution générale de ses établissements.

La population des centres de rééducation pour caractériels est essentiellement constituée par les « enfants de justice » relevant de la direction de l'Education surveillée. C'est incontestablement dans ce domaine que l'équipement français est le plus satisfaisant.

— *Les homes de semi-liberté.*

Il ne suffit pas de rééduquer les enfants. Il faut se préoccuper de leur avenir, assurer les « lendemains de la rééducation ». Cet apprentissage de la vie, en général, et d'un métier, en particulier, tend à se faire maintenant, non plus dans le milieu de l'internat, mais dans celui plus formateur du foyer ou home de semi-liberté, formule nouvelle où l'on fait confiance à l'enfant en lui faisant poursuivre son apprentissage ou même travailler effectivement au dehors. Ces foyers sont encore peu nombreux : vingt-sept en avril 1956, avec huit cent vingt-cinq places. La plupart de ces foyers sont annexés à un centre de rééducation. Ils constituent une initiative heureuse à base de semi-internat qui est appelée à connaître une grande extension.

— *Les établissements à caractéristiques particulières.*

— Centres pour mineurs filles-mères ;

— Centres pour épileptiques, avec prédominance d'externat pour les épileptiques simples ou d'internat pour les épileptiques avec troubles graves du caractère. En avril 1956, existaient seize centres de ce genre. Les épileptiques sont répartis entre ces établissements spécialisés et les établissements asiliaires ordinaires.

b) *Organismes de traitement pour déficients physiques .*

— *Centres pour déficients moteurs (paralysés, amputés, infirmes .*

Il existe des centres de diagnostic et de traitement fonctionnel, où l'on établira le pronostic de réadaptabilité en tenant compte du niveau intellectuel de l'enfant et de ses possibilités au point de vue physique, psychologique et physiologique. Ces centres sont hospitaliers ou annexés aux hôpitaux et relèvent de la direction de l'Hygiène publique au Ministère de la Santé publique et de la Population.

Les enfants, reconnus éducatibles, sont dirigés vers des centres de rééducation professionnelle où doivent être menées de pair l'éducation professionnelle proprement dite et la rééducation psychologique.

Quatre vingt centres pour déficients moteurs existaient en

avril 1956 (35) : vingt pour les garçons, onze pour les filles et quarante-neuf mixtes pour un total de quatre mille cent douze places.

— *Centres pour déficients sensoriels.*

On dénombrait, en avril 1956, dix-sept centres pour enfants atteints de troubles de la parole, quarante-huit établissements pour sourds-muets (quatre mille cinq cent sept places) et trente-six établissements pour aveugles (deux mille trois cent neuf places). Ces enfants sont répartis entre les établissements privés et les établissements publics (36). La population des centres privés est de loin la plus nombreuse.

Les difficultés budgétaires sont l'obstacle majeur au développement de l'équipement français. Les besoins sont nombreux et variés et force est de constater que l'équipement actuel est insuffisant pour les satisfaire. Les lacunes les plus dramatiques concernent les enfants qui présentent simultanément plusieurs variétés d'inadaptations, ceux qui sont, à la fois, délinquants et débiles mentaux par exemple: on doit déplorer l'insuffisance notoire d'établissements ambivalents ou polyvalents.

La capacité actuelle des internats est évaluée à 51.000 places, alors qu'il y a certainement, en France, plus de 500.000 inadaptés. L'insuffisance des établissements se double d'ailleurs d'une insuffisance plus grande encore du personnel spécialisé malgré les sept écoles de formation d'éducateurs qui existent à Bordeaux, Epinay-sur-Seine, Lyon, Montpellier, Strasbourg, Toulouse et Marseille. Certes, les difficultés des tâches de la rééducation sont exceptionnelles et elles exigent, de celui qui s'y adonne, une véritable vocation; jusqu'à ces derniers temps, d'autre part, la profession d'éducateur d'enfants inadaptés ne présentait pas toutes les garanties de sécurité désirables. Les accords de travail, signés en mars 1958 entre les représentants des éducateurs et les œuvres privées qui les emploient, permettront peut-être de combler l'inquiétant déficit en personnel spécialisé qui risque de compromettre l'ensemble de l'équipement français.

Paragraphe II. — L'ÉQUIPEMENT FRANÇAIS
EN FAVEUR DE L'ENFANCE INADAPTÉE
ETUDE INSTITUTIONNELLE

On aurait une idée incomplète de l'équipement français si l'on se bornait à ces quelques notions qualitatives et numériques.

(35) Cette évaluation de l'Union Nationale des Associations régionales paraît très optimiste à de nombreux spécialistes. Nous la donnons sous toutes réserves.

(36) Treize établissements pour sourds-muets sont des établissements publics, nationaux et municipaux, trente-cinq sont privés.

Il faut connaître l'organisation administrative de la protection de l'enfance inadaptée. La coexistence des institutions publiques et privées caractérise toujours le système français : il existe un secteur public qui s'est considérablement étendu depuis le siècle dernier (Etat, autres collectivités publiques, organismes parapublics) et un important secteur privé sur lequel l'administration exerce une tutelle plus ou moins étroite.

A. — *Le secteur public.*

Quatre départements ministériels se partagent les problèmes relatifs à l'enfance inadaptée : Santé publique et Population, Justice, Education nationale, Travail.

1°) *Le Ministère de la Santé Publique et de la Population*

Les attributions du ministre de la Santé publique et de la Population en matière de sauvegarde de l'enfance résultent du décret du 24 décembre 1945 (37). Aux termes de l'article 3 de ce texte, il appartient à ce ministre :

1°) d'étudier, en liaison avec les départements ministériels intéressés et de coordonner les principes et l'application d'une politique favorisant la protection de la famille... ;

2°) de coordonner l'action menée auprès des familles par les assistantes sociales et aides familiaux de quelque autorité qu'ils relèvent, de contrôler leur formation et de définir leurs attributions ;

3°) de définir et d'appliquer une politique sociale de protection de la maternité, de l'enfance et de l'adolescence ;

4°) de coordonner l'activité des administrations publiques et des œuvres ou entreprises privées assurant la protection des mineurs en danger moral, délinquants ou délinquants et victimes de la guerre, de presider un comité interministériel constitué par arrêté pris conjointement avec les ministères de la Justice et de l'Education nationale, chargé de proposer les règles générales concernant le dépistage, l'observation et la readaptation de ces mineurs, d'établir un plan d'équipement et de financement et d'en préciser les modalités de contrôle.

Par ailleurs, le ministère de la Santé publique et de la Population assume, en matière d'enfance, les charges suivantes :

— protection médicale et sociale des enfants au-dessous de 6 ans ;

— assistance à l'enfance, qui groupait, en 1947, environ cent

(37) *Sauvegarde*, n° 1, mai 1946, p. 33.

quinze mille pupilles et des dizaines de milliers d'enfants secourus ou surveillés ;

— contrôle au titre de la loi du 14 janvier 1933 de tous les établissements de bienfaisance privés recevant des enfants ;

— protection au titre du décret-loi du 17 juin 1938 des enfants placés hors du domicile de leurs parents ;

— consultation d'hygiène mentale infantile ;

— une part importante du service social : les assistantes polyvalentes de secteur dépendent soit de la Santé, soit de la Population (38).

Enfin, un arrêté du 12 janvier 1953 a constitué, au Commissariat au Plan, une commission de l'équipement sanitaire et social qui devait « présenter, dans les six mois, des propositions susceptibles d'être insérées dans le projet du deuxième plan de modernisation et d'équipement ». Ces propositions furent établies par les services de la Santé publique.

On peut donc parler d'une vocation générale et permanente du ministère de la Santé publique et de la Population à la protection de l'enfance inadaptée. Cette prééminence est légitime à la lumière des conceptions actuelles pour lesquelles l'enfant inadapté est d'abord un malade qui relève donc du médecin sur le plan particulier et des organismes de la Santé publique sur le plan général.

La direction générale de la Santé publique et la direction générale de la Population se partagent, au ministère, l'étude des problèmes relatifs à l'enfance inadaptée (39). Les inspecteurs de la Population et de l'Aide sociale et les directeurs départementaux de la Santé et de la Population représentent le ministère à l'échelon régional et local. Les services de la Santé publique ne gèrent eux-mêmes que les quatorze « établissements nationaux de bienfaisance » (institutions nationales pour aveugles et sourds-muets et établissements nationaux de convalescents). Leur contrôle s'exerce sur l'ensemble des établissements recevant des enfants inadaptés et l'on ne saurait donner une meilleure idée de l'importance de ce ministère qu'en indiquant qu'il finance, dans la proportion de 50 %, l'équipement français.

(38) Allocution de M. R. PRIGENT, ministre de la Santé Publique et de la Population au Comité interministériel de coordination des services concernant la protection des mineurs en danger moral, déficients ou délinquants et victimes de la guerre. *Sauvegarde*, n° 11, mai 1947, p. 5-6.

(39) Plus précisément les services suivants : à la Direction générale de la Santé Publique, la Sous-Direction de l'Hygiène Sociale (sixième bureau, protection maternelle et infantile, et surtout à la Direction générale de la Population et de l'Entr'aide, la Sous-Direction de l'Entr'aide (sixième bureau : aide sociale à l'enfance, et septième bureau : enfance inadaptée). *Bottin administratif et documentaire annuaire général de l'administration française*, 1958, p. 481.

2°) *Le Ministère de la Justice*

a) *La direction de l'Education Surveillée* (40).

La compétence du ministère de la Justice résulte de l'ordonnance du 1^{er} septembre 1945 « portant institution à l'administration centrale du ministère de la Justice d'une direction de l'Education Surveillée ». Depuis le début du XX^e siècle, le droit pénal des mineurs tendait à se séparer du droit pénal ordinaire et, sur le plan législatif, la loi du 22 juillet 1912, puis l'ordonnance du 2 février 1945 avaient constitué les étapes de cette évolution. Parallèlement à ce mouvement, sur le plan de l'organisation administrative, deux décrets des 31 janvier et 22 novembre 1944 avaient créé une sous-direction de l'Education Surveillée, rattachée à la direction de l'administration pénitentiaire. En décidant, au début de 1945, la création d'une direction de l'Education Surveillée indépendante, l'Assemblée Consultative voulut donner une impulsion décisive à la réforme des institutions de redressement de l'enfance délinquante.

L'exposé des motifs de l'ordonnance du 1^{er} septembre 1945 justifie l'individualisation du service central de l'Education Surveillée par la nécessité d'intensifier la lutte contre la criminalité juvénile selon un plan cohérent de dépistage et de relèvement. Si les moyens préventifs qui précèdent accompagnent ou utilisent le dépistage, sont essentiellement mis en œuvre par les ministères sociaux (Santé publique, Education nationale), l'autorité judiciaire n'intervenant préventivement que dans un certain nombre de cas prévus par la loi ; en revanche, le relèvement de l'enfance délinquante est la tâche principale de la direction de l'Education Surveillée. Ses attributions, telles qu'elles résultent de l'article 2 de l'ordonnance du 1^{er} septembre 1945, sont d'ailleurs les suivantes :

— étude des différents problèmes ayant pour objet les enfants traduits en justice ;

— détermination du régime et des méthodes d'observation et d'éducation applicables aux établissements dépendant du ministère de la Justice et gestion de ces établissements ;

— contrôle des services sociaux fonctionnant auprès des tribunaux pour enfants et contrôle des institutions recevant des mineurs délinquants ou vagabonds ;

— contrôle des mesures relatives à la liberté surveillée des mineurs.

Que signifie le terme « enfants traduits en justice » ? Il

(40) Voir *R. E. S.*, n° 4, septembre-octobre 1946, p. 111 et s.

englobe non seulement les délinquants (ordonnance du 2 février 1945), les vagabonds (décret-loi du 30 octobre 1935), mais aussi les mineurs traduits devant un tribunal pour un acte anti-social : enfants faisant l'objet de mesures de correction paternelle (ordonnance du 1^{er} septembre 1945), jeunes prostitués (loi du 11 avril 1908), pupilles difficiles ou vicieux de l'Etat (loi du 15 avril 1943), et même les enfants sur lesquels s'exerce la protection du juge : mineurs en danger physique ou moral (lois du 24 juillet 1889, du 19 avril 1898, décret-loi du 30 octobre 1935) (41). Une réserve toutefois : cette compétence de la direction de l'Education Surveillée, exclusive pour les délinquants, est partagée avec le ministère de la Santé publique, qui assure leur entretien, pour les autres catégories de mineurs.

La direction de l'Education surveillée est habilitée d'abord à étudier les problèmes de tous ordres, juridiques, administratifs et techniques ayant pour objet les enfants traduits en justice. Elle a l'initiative des études législatives, concurremment avec les autres services de la Chancellerie. Elle possède, en revanche, l'exclusivité des études techniques se rapportant à l'enfance (dépistage, accueil, observation, placement, rééducation, surveillance en cure libre, reclassement social).

A ces attributions dans le domaine de la conception, s'ajoutent des pouvoirs de gestion et de contrôle. Elle gère les institutions d'Etat : centres d'observations, institutions publiques d'éducation professionnelle, d'éducation surveillée et d'éducation corrective, internats appropriés aux mineurs de 13 ans. Elle contrôle les institutions privées : services sociaux de dépistage et d'enquêtes, centres d'accueil et d'observation, œuvres de rééducation et services de liberté surveillée.

Direction jeune et dynamique, l'Education Surveillée a mis en application, depuis sa création, une politique hardie et novatrice : amélioration du fonctionnement des tribunaux pour enfants et de leurs services auxiliaires, multiplication des centres d'observation, perfectionnement des établissements de rééducation, organisation du placement des libérés. Quel est le bilan de cette politique ? Dans son rapport de 1956, au garde des Sceaux, M. CECCALDI, directeur de l'Education Surveillée, retrace ainsi les résultats obtenus et la tâche qui reste à réaliser : « La spécialisation du juge des enfants, la constitution d'un corps d'éducateurs qualifiés, l'élaboration des méthodes de la pédagogie d'internat, la place faite dans la rééducation à la formation professionnelle, l'organisation de la liberté surveillée, le développement de la

(41) Telle est du moins l'optique de la Chancellerie. Sur le regroupement de ces diverses catégories par l'ordonnance n° 58-1301, du 23 décembre 1958, cf. *infra*, p. 416.

semi-liberté, pour ne citer que des acquisitions parmi les plus significatives, sont le bilan positif de dix années d'efforts... Il reste cependant une tâche considérable à entreprendre. L'insuffisance des crédits et les restrictions budgétaires n'ont permis, à aucun moment, à la direction de l'Education surveillée, de réaliser la mise en place, à l'échelle des besoins, des institutions et des services indispensables. Dans l'ordre matériel comme dans l'ordre moral, de nouvelles entreprises attendent la direction ; adapter la législation à une protection plus efficace de l'enfance en danger, promouvoir des études sur la criminologie juvénile et la pédagogie spéciale, recruter et former de nouveaux personnels spécialisés, combler les lacunes les plus graves de l'équipement du secteur public comme du secteur privé sont autant de préoccupations majeures pour le directeur de l'Education surveillée (42).

b) *Les établissements dépendant de la direction de l'Education surveillée.*

Le ministère de la Justice gère actuellement les établissements suivants :

— des centres d'observation : Paris (Savigny-sur-Orge), Lyon (Collonges-au-Mont), Marseille (Les Chutes-Lavie). A ces trois établissements de garçons, doivent s'ajouter un centre d'observation de garçons dans la région du Nord et un centre d'observation de filles dans la région parisienne ;

— des établissements de rééducation :

- institutions publiques d'éducation surveillée :
 - de garçons : Aniane (Hérault), Belle-Ile-en-Mer (Morbihan), Neufchâteau (Vosges), Saint-Jodard (Loire), Saint-Hilaire (Vienne), Saint-Maurice (Loir-et-Cher) ;
 - de filles : Brécourt (Seine-et-Oise) ;
- institutions spéciales d'éducation surveillée : Les Sables-d'Olonne (Vendée) pour les garçons, Lesparre (Gironde) pour les filles ;
- internats appropriés pour enfants d'âge scolaire : Spoir (Eure-et-Loir) pour les garçons, et Le Mesnil-Drécourt (Seine-et-Oise) pour les filles (43).

Le Ministère de la Justice gère, en outre, des services d'observation ou de rééducation en milieu ouvert rattaché aux établissements et envisage la création de foyers de semi-liberté publics. Mais c'est la rééducation en internat qui conserve la première place et les institutions publiques d'éducation surveillée apparaissent comme le type d'internat public le plus évolué. Ce sont des

(42) Dixième rapport annuel du Directeur de l'Education Surveillée à M. le Garde des Sceaux pour l'année 1956, p. 3-4.

(43) Rapport annuel de la Direction de l'Education Surveillée, 1957. p. 84 et s.

internats à effectifs assez élevés, dont le régime ordonné autour de l'idée centrale d'éducation les apparente aux établissements d'enseignement ordinaires. C'est l'aboutissement d'une évolution commencée avec le règlement du 15 février 1930. Toutes les institutions publiques d'éducation surveillée assurent à leurs élèves une formation professionnelle poussée, les suivent après leur sortie de l'établissement grâce à leur articulation avec les services de la liberté surveillée. Dans la rééducation, comme dans la post-cure, le traitement en institution publique d'éducation surveillée est effectué en étroite coopération avec le juge des enfants et sous son contrôle.

Les institutions spéciales d'éducation surveillée reçoivent les mineurs offrant certaines caractéristiques biologiques, atteints de perturbations très profondes ou pour lesquels les essais antérieurs de rééducation se sont traduits par des échecs. Ces mineurs à personnalité particulière, considérés trop souvent comme inamendables, sont traités dans une perspective résolument éducative.

Le Ministère de la Justice contrôle, par ailleurs, les cent six tribunaux pour enfants auxquels s'ajoute le tribunal de la Seine divisé en six secteurs. Certains département possèdent plusieurs tribunaux pour enfants, en raison de l'abondance de leur population. C'est ainsi qu'en Meurthe-et-Moselle fonctionnent deux tribunaux pour enfants : un à Nancy, un à Briey. A ces juridictions sont annexés des services sociaux et des services de la liberté surveillée comportant un ou plusieurs délégués permanents. Au 1^{er} mai 1957, cent quatre services de la liberté surveillée existaient auprès de la quasi-totalité des tribunaux pour enfants (44). Ils sont essentiellement financés par le Ministère de la Justice.

La chancellerie a accompli depuis la Libération un gros effort en faveur du redressement de l'enfance délinquante ou en danger moral : une direction centrale très active, une gamme d'établissements d'état relativement étendue et appliquant les méthodes pédagogiques les plus modernes ont fait de ce ministère un des plus actifs en matière de protection de l'enfance inadaptée.

3°) *Le Ministère de l'Education Nationale.*

Ce ministère a une vocation à la rééducation de l'enfance irrégulière comme à l'éducation de la jeunesse normale. Les directions de l'enseignement du premier, du second degré et de l'enseignement technique, ainsi que la direction générale de l'éducation physique et des sports se partagent les problèmes relatifs à l'enfance inadaptée (45) : enseignement quotidien certes,

(44) SIMÉON, *op. cit.*, p. 204.

(45) Notamment à la Direction de l'Enseignement du premier degré, les troisième (enseignements spéciaux et œuvres) et quatrième bureaux (personnels en service détaché). *Bottin administratif*, 1958, p. 217.

mais aussi classes de perfectionnement et écoles pour arriérés. La loi du 15 avril 1909, relative à la création de classes de perfectionnement annexées aux écoles élémentaires publiques et d'écoles autonomes de perfectionnement pour les enfants arriérés, reste, en effet, en vigueur. Les classes annexées et les écoles autonomes, miss au rang des établissements d'enseignement primaire publics, reçoivent les enfants arriérés inaptes à la poursuite d'une scolarité normale. Les classes annexées reçoivent les enfants de 6 à 13 ans ; les écoles autonomes de perfectionnement, dispensant à la fois l'instruction primaire et l'enseignement professionnel, peuvent continuer la scolarité jusqu'à 16 ans. Fondées par les départements et les communes qui en financent les dépenses ordinaires, elles ressortissent au budget de l'Etat en ce qui concerne les dépenses d'enseignement. Une commission médico-pédagogique, composée de l'inspecteur primaire, d'un directeur ou d'un maître d'une école de perfectionnement et d'un médecin, détermine quels enfants ne peuvent être admis ou maintenus dans les écoles primaires publiques et autorise leur admission dans une école de perfectionnement ou une classe annexée.

Un comité de patronage et un conseil d'administration, comprenant des représentants du ministère de l'Education Nationale, fonctionnent auprès de ces classes ou écoles.

L'Education Nationale, nous l'avons vu, gère environ 1.700 classes de perfectionnement pouvant recueillir 26.000 élèves : 12.000 classes, dites de « de plein-air », reçoivent près de 35.000 enfants ; 54 postes d'enseignement secondaire ont été créés pour les jeunes tuberculeux et les jeunes paralysés ; 18 sections dans les centres d'apprentissage ont été ouvertes pour les enfants inadaptés. Enfin, existent cinq établissements pour déficients sensoriels et quarante classes pour déficients moteurs (46).

Le ministère de l'Education nationale fournit certains maîtres et éducateurs spécialisés aux établissements d'Etat comme aux œuvres privées. Il existe un certificat d'aptitude à l'enseignement des arriérés, auquel le décret du 24 février 1957 a ajouté un option « éducateur en internat » : la nécessité d'un diplôme spécial avait d'ailleurs été sentie dès le décret du 14 août 1909, consécutif à la loi sur l'enseignement des arriérés. Le problème du recrutement de la formation et de la rémunération des éducateurs,

(46) Chiffres donnés par le projet de loi portant prolongation de la scolarité obligatoire et réforme de l'enseignement public dit projet Billières (exposé des motifs, p. 21). Ce projet a d'ailleurs suscité une vive émotion chez les techniciens de l'enfance inadaptée : dans sa partie consacrée à l'organisation de l'enseignement pour les enfants qui ne peuvent s'adapter aux conditions normales de la scolarité, il posait le principe de la création obligatoire de classes ou établissements communaux, intercommunaux, départementaux et nationaux et semblait ignorer l'existence du secteur privé. Le projet renvoyait les modalités d'organisation et de fonctionnement à un règlement d'administration publique.

surtout dans le secteur privé, est d'ailleurs un des obstacles majeurs à l'extension des institutions françaises de protection de l'enfance inadaptée, malgré les efforts des services de l'Education Nationale sur le plan national, des recteurs et inspecteurs d'académie sur le plan régional.

4°) *Le Ministère du Travail et de la Sécurité Sociale*

La direction générale de la Sécurité Sociale et notamment la sous-direction de l'Action sanitaire et sociale, la direction de la Main-d'Oeuvre et la direction de l'Hygiène sociale sont associées au Ministère du Travail à l'œuvre de protection et de réadaptation de l'enfance inadaptée. Leur compétence se légitime dans la mesure où le but à atteindre est la réinsertion de l'inadapté dans une communauté de travail.

La Sécurité Sociale joue un rôle considérable dans la lutte contre l'inadaptation juvénile. Ses objectifs dépassent, en effet, la seule garantie contre un certain nombre de risques encourus par l'individu. Elle a établi un plan d'action sanitaire et sociale qui a pour objet notamment la prévention des maladies ou des accidents que peuvent subir ses affiliés ; organisation du dépistage contre les fléaux sociaux, aide apportée aux employeurs pour prévenir les accidents du travail, création ou amélioration d'établissements à caractère sanitaire ou social. Le programme d'action sanitaire et sociale est élaboré dans le cadre du plan général d'équipement sanitaire établi par le ministère de la Santé publique par un comité technique institué auprès du Conseil supérieur de la Sécurité Sociale et qui comprend également des représentants de ce ministère. L'inadaptation de l'enfance constitue une des rubriques des plus importantes du programme d'action de la Sécurité Sociale.

L'organisation de la Sécurité Sociale résulte actuellement de l'ordonnance du 4 octobre 1945 (47). La Caisse nationale de Sécurité Sociale, établissement public, subventionne dans la proportion de 50 % l'équipement français en faveur de l'enfance inadaptée dans le cadre de sa politique générale de prévention. Elle gère directement le Hameau - Ecole d'Ile-de-France dans la région parisienne. Les caisses régionales tendent, de plus en plus, à devenir à l'échelon régional les organismes payeurs, d'autant plus que les problèmes posés par l'action sanitaire et sociale peuvent malaisément être résolus dans le cadre trop étroit du département. Les caisses primaires à circonscription départementale et les caisses d'allocations familiales collaborent également à l'équipement de protection de l'enfance : le domaine social est surtout celui des caisses d'allocations familiales interviennent

(47) Livre I du Code de la Sécurité Sociale.

plus spécialement en faveur des réalisations concernant l'enfance et la famille. Caisses régionales et caisses primaires sont des organismes privés, bien que gérant un service public : elles sont constituées et fonctionnent conformément à la législation sur les sociétés de secours mutuels.

Les caisses apportent un appui financier considérable à des organismes privés déjà existants en vue d'améliorer ou de faciliter leur fonctionnement : l'ensemble des crédits, affectés à l'action sanitaire et sociale dans son ensemble, avait dépassé vingt milliards en 1953, et les sommes affectées à la création, à l'aménagement et à l'équipement d'établissements s'élevaient à près de deux milliards en 1955. Pour être ainsi soutenus financièrement, les établissements doivent avoir obtenu l'agrément de la Sécurité Sociale et se plier à son contrôle.

A côté de l'Etat, d'autres collectivités publiques s'intéressent à l'enfance inadaptée. Les départements, les communes ont créé des établissements destinés à recevoir certaines catégories d'inadaptés et les aident financièrement par voie de subvention. Relevons particulièrement l'action des conseils généraux et les réalisations des offices départementaux d'hygiène sociale. Parfois, des services publics comme l'armée ou des organismes nationalisés, comme la S. N. C. F. ou l'E. D. F., se contentent de prendre en charge un certain nombre de lits dans les établissements existants, contribuant ainsi à leur financement.

La multiplicité des organismes publics, dont relève la protection de l'enfance inadaptée, provoque de nombreuses interférences entre les services et de très fâcheux conflits d'attributions. Le « secteur public » se présente moins comme un service public cohérent que comme une mosaïque d'institutions, caractérisée par des chevauchements et des intrications de compétences très préjudiciables aux véritables intérêts de l'enfance. L'initiative privée joue par ailleurs un rôle considérable dans l'équipement français.

B. — *Le secteur privé* (48)

L'initiative privée, nous l'avons vu, a largement devancé l'Etat dans l'accomplissement des tâches de sauvegarde de l'enfance. Son dynamisme et la souplesse des formules qu'elle utilise interdisent de négliger le rôle passé et actuel des œuvres privées. Le secteur privé représente près de 100.000 lits et toute perspective d'équipement doit nécessairement en tenir compte.

Les organismes dûs à l'initiative privée existent à tous les stades de la prévention et du traitement. Les consultations et

(48) Voir F. et H. JOUBREL, *op. cit.*, p. 93 et s.

examens médico-psychologiques ne sont plus des réalisations isolées et bénévoles, puisque rattachées souvent à des services départementaux. En revanche, les services sociaux de sauvegarde, procédant aux enquêtes dans les affaires de mineurs, sont la plupart du temps des associations privées de la loi de 1901. L'organisation de la liberté surveillée repose tout entière sur la collaboration des particuliers ; délégués bénévoles assurant la surveillance des mineurs, délégués permanents rétribués coordonnant et contrôlant l'activité des délégués bénévoles, services des délégués auprès du tribunal pour enfants instruisant les dossiers de nomination et assurant les liaisons avec les organismes privés et publics.

Les centres d'accueil, organismes légers à observation sommaire, sont des œuvres privées, souvent rattachées administrativement aux services de sauvegarde. Les centres d'observation sont aussi des institutions privées dans une certaine mesure, puisqu'ils dépendent, dans leur grande majorité, des associations de sauvegarde : il y en avait une trentaine au 1^{er} octobre 1957 hébergeant 1.310 mineurs. Les centres de rééducation et les foyers de semi-liberté sont le domaine de prédilection des œuvres privées : en octobre 1957, il existait 82 internats de rééducation de filles et 72 institutions habilités de garçons, hébergeant respectivement 4.701 garçons et 7.604 filles. Il existait, en 1957, 34 foyers de semi-liberté privés, hébergeant 1.162 mineurs. Les œuvres privées sont souvent du type confessionnel (37 « Bon Pasteur » pour filles), principalement en Bretagne et en Alsace. Ces œuvres accueillent essentiellement après habilitation des mineurs délinquants ou en danger moral qui leur sont confiés par les autorités de justice. Elles sont néanmoins insuffisantes, puisque seize départements ne possèdent aucune institution privée habilitée. Il faut signaler aussi les œuvres de placement ou « patronages » qui se consacrent surtout au placement en milieu rural (49).

De vives critiques ont été formulées contre les œuvres privées (50). Elles sont d'abord, a-t-on dit, insuffisantes en quantité : il n'y a pas assez d'institutions de garçons, pas assez de centres d'observation, pas assez d'internats, pas assez d'établissements spécialisés pour anormaux et malades. L'insuffisance est ensuite et surtout qualitative : méthodes surannées, personnel non qualifié, locaux vétustes. Enfin, une mauvaise situation financière est à l'origine de toutes les difficultés ; après avoir longtemps vécu de leurs ressources propres, les institutions privées ont fini par être presque entièrement à la charge de l'Etat. Celui-ci ne se borne plus à leur servir des allocations forfaitaires pour l'entretien des

(49) Cf. Rapport annuel de la Direction de l'Education Surveillée, 1957, p. 54.

(50) Cf. notamment LUIRE, *op. cit.*, p. 413 et s., et COSTA, p. 86 et s.

mineurs, il leur verse un prix de journée couvrant la totalité de leurs dépenses de fonctionnement et d'entretien et établi suivant la même procédure que pour les établissements hospitaliers. Aussi libérale que puisse se montrer l'administration dans le calcul des prix de journée des œuvres, cette forme d'aide financière est insuffisante pour assurer une gestion saine des œuvres privées.

Ces critiques ont perdu une grande partie de leur valeur du fait de l'amélioration des œuvres depuis la seconde guerre mondiale. Le perfectionnement des installations et des méthodes, le souci du recrutement et de la formation d'un personnel compétent ont contribué à rehausser le niveau des institutions privées, orientées dans leurs efforts par les pouvoirs publics. Les difficultés financières ont été atténuées par les subventions des collectivités publiques qui ont fait pourtant de l'amélioration des œuvres une condition de leur soutien.

Les grandes associations du XIX^e siècle (Société générale des Prisons, Comité des enfants traduits en justice) ont perdu de leur vigueur d'antan, car les réformes législatives réclamées sont intervenues et les spécialistes apportent aux services officiels l'appui de leur autorité et de leur compétence. Nous ne prétendons pas présenter une nomenclature complète des groupements qui ont pour but la protection des intérêts de l'enfance inadaptée : qu'on nous permette toutefois de citer les associations à caractère professionnel, comme l'Association nationale des Educateurs de jeunes inadaptés (A. N. E. J. I.), l'Association nationale des juges des enfants, l'Association nationale des délégués à la liberté surveillée et l'Association nationale des assistantes sociales. La Fédération nationale des Services sociaux spécialisés de protection de l'enfance en danger moral, l'Union nationale des Associations familiales, l'Union nationale interfédérale des œuvres privées sanitaires et sociale (U. N. I. O. P. S. S.) et l'Union nationale des associations régionales de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence (U. N. A. R. S. E. A.), ont pour but la protection de l'enfance. Les revues spécialisées (*Sauvegarde, Rééducation*), les bulletins de liaison, les conférences et colloques, les congrès annuels des divers groupements contribuent à informer l'opinion publique des problèmes de l'enfance inadaptée et témoignent de la vitalité, jamais démentie depuis un siècle, de l'initiative privée.

Une controverse a éclaté à propos des champs d'activité respectifs de l'initiative privée et des pouvoirs publics en matière d'enfance inadaptée. L'initiative privée, a-t-on dit (51), doit se limiter aux tâches de prévention et de réinsertion dans la vie sociale, alors que l'Etat doit se charger de toute la rééducation,

(51) Lettre de M. André PHILIP, alors Ministre des Finances, adressée, en 1946, à la revue de l'Education Surveillée. (*R. E. S.*, n° 2, mai-juin 1946, p. 4).

qui exige des moyens puissants. MM. Joubrel s'élèvent contre cette distinction qu'ils jugent arbitraire et prennent la défense des œuvres privées (52). Celles-ci donnent à leurs pensionnaires une formation morale supérieure, il y règne souvent une atmosphère familiale qui donne de très heureux résultats en matière de rééducation. Dans les institutions publiques, la formation professionnelle donnée est peut-être meilleure, mais « la fonctionnarisation ternit le rayonnement spirituel ». D'autre part, les tâches de prévention et de réadaptation sociale exigent, elles aussi, des moyens financiers que la bienfaisance privée est, dans les conditions actuelles, hors d'état de fournir aux œuvres : là aussi, les pouvoirs publics doivent intervenir.

En fait, les querelles sur la valeur respective des institutions publiques et des œuvres privées ont fait plus de mal que de bien : elles ont masqué le véritable problème, c'est-à-dire la collaboration nécessaire de toutes les bonnes volontés dans un esprit de confiance réciproque. C'est ce qu'on compris, depuis la Libération, les responsables de l'enfance inadaptée. C'est dans cet esprit qu'ils ont tenté de mettre sur pied une coordination entre les services publics et entre le secteur public et le secteur privé.

SECTION III

La coordination

L'organisation administrative de la protection de l'enfance inadaptée a fait apparaître un manque de coordination flagrant. Quatre grands ministères se partagent le sort de l'enfance malheureuse. L'enfant inadapté est d'abord un malade, a-t-on dit : d'où le rôle du médecin et des services du ministère de la Santé publique. Mais cet enfant, il faut le protéger soit contre lui-même en l'empêchant de glisser vers la délinquance, soit contre autrui ; d'où le double rôle du ministère de la Justice : mise en jeu des organes de répression et des institutions chargées de modifier le statut familial. L'éducateur assure dans son domaine la prévention des inadaptations, puisque la non-fréquentation scolaire est un symptôme d'irrégularité et que le milieu scolaire est éminemment favorable à l'observation du mineur : le ministère de l'Education Nationale ne peut donc pas négliger l'enfance inadaptée. Le ministère du Travail ne peut pas non plus se désintéresser de ces problèmes, puisque le but final est la réintégration des enfants inadaptés dans la population active.

C'est donc de l'analyse même de la notion d'inadaptation que

(52) H. et F. JOUBREL, *op. cit.*, p. 95.

résultent les revendications de compétence des ministères. Il serait vain de prendre parti pour l'une de ces administrations, en éliminant totalement les autres. S'il fallait absolument conférer une prééminence à l'une d'elles, nous nous prononcerions pour la Santé publique en raison des attributions mêmes de ce département en matière de protection de l'enfance en général et surtout parce que l'inadaptation juvénile et ses causes relèvent plus de la science médico-sociale que de la répression judiciaire, même assouplie et de la pédagogie générale. C'est en fait dans le cadre d'une collaboration entre les administrations qu'il faut concevoir l'organisation de la protection de l'enfance : le système des cloisons étanches a entravé, depuis vingt ans, toute action dans ce domaine. Les conflits d'attributions, bien plus que les obstacles techniques et financiers, ont retardé et retardent encore la mise sur pied d'une organisation efficace : on a assisté à de véritables « parties de tennis, voire de rugby » (53) entre des administrations jalouses de leurs prérogatives et se refusant à toute concession. Le ministère de la Santé tire argument des données scientifiques modernes pour étendre son activité et contrôler la quasi-totalité des établissements. Le ministère de la Justice, en donnant une extension très large à la notion d'enfants traduits en justice, prétend accroître le champ d'action de la direction de l'Education surveillée. La Sécurité Sociale, se fondant sur l'importance des subventions qu'elle octroie, veut contrôler leur emploi : d'où une multiplicité de contrôles qui finissent par entraver la marche des institutions privées.

Comment est organisée la coordination ? Envisageons la successivement sur le plan national et sur le plan régional.

. § 1. — LA COORDINATION A L'ÉCHELON INTERMINISTÉRIEL

Le régime de Vichy et les gouvernements de la IV^e République ont successivement créé des organismes nationaux de coordination, dont certains eu qu'une existence éphémère.

A. — *La période 1939 - 1944*

Avant 1942, la coordination se présentait à l'état embryonnaire : au Secrétariat d'Etat à la Santé existait un Conseil supérieur de Protection de l'enfance, doté, depuis 1937, d'une section permanente. Le service de la Protection de l'enfance était rattaché à la direction de la Santé. Des commissions de l'enfance existaient au Comité consultatif de la famille et au Comité consultatif d'hygiène en France.

Par suite du grave danger que représentait, tant pour l'avenir

(53) H. JOUBREL, Bulletin intérieur d'information du Comité d'Etudes et d'Action pour la diminution du crime, n° 57, janvier - février 1945.

de la nation que pour l'ordre public immédiat, l'augmentation considérable de l'inadaptation juvénile (35.000 mineurs traduits en justice en 1942 contre 12.000 en 1939), une loi du 26 août 1942 chargea le chef du gouvernement du soin d'assurer la coordination entre les différentes administrations ayant, dans leurs attributions, les questions concernant l'enfance déficiente ou en danger moral. Délégués tout d'abord à une secrétaire d'Etat près la présidence du Conseil qui constitua à cet effet un Comité interministériel d'études, les pouvoirs de coordination furent confiés au Secrétaire d'Etat à la Santé et à la famille par la loi du 11 avril 1943. « Il convient de remarquer », écrivait le Secrétaire d'Etat, dans un rapport du 30 mars 1943, « que le Secrétariat d'Etat à la Santé et à la famille a, plus que n'importe quel autre département ministériel, vocation, de par ses attributions légales, pour poursuivre et mener à bien la nouvelle politique de protection de l'enfance instaurée par le gouvernement » (54). Dès 1943, existait donc une coordination des services de l'enfance déficiente ou en danger moral.

Un Conseil technique de l'enfance déficiente et en danger moral fut adjoint à cette organisation par un arrêté du 25 juillet 1943. Son but était « d'établir le statut de l'enfance déficiente et en danger moral et de fournir, dans toutes les circonstances où l'enfance déficiente a besoin d'être assisté, les techniques et les méthodes qui permettent d'assurer son dépistage, son observation et son reclassement dans la vie sociale ». Organisme technique chargé « d'étudier et de présenter un rapport écrit sur toutes les questions relatives à l'enfance déficiente ou en danger moral », le Conseil technique, présidé par le docteur Heuyer, dont les travaux font autorité en la matière, et composé de médecins, d'éducateurs et de fonctionnaires du Secrétariat à la Jeunesse, comprenait quatre commissions :

— commission de catégorisation et de dépistage, chargé de la standardisation, de la nomenclature et des techniques d'examen, ainsi que de l'organisation pratique du dépistage ;

— commission de rééducation, dont les trois sous-commissions furent respectivement chargées des techniques de la rééducation, des cadres et du personnel des établissements de rééducation ;

— commission de l'orientation et du classement professionnel ;

— commission de jurisprudence et de prévention.

Le Conseil technique de l'enfance déficiente ou en danger moral contribua à l'élaboration de la loi du 5 juillet 1944 relative

(54) RAUZY et PICQUENARD, *op. cit.*, p. 247.

au remboursement aux institutions privées des frais d'entretien et d'éducation des mineurs en danger moral et des enfants anormaux et de la loi du 3 juillet 1944 relative à la protection des mineurs déficients ou en danger moral. Cette loi, qui ne s'appliquait pas aux mineurs délinquants, prévoyait notamment une nouvelle organisation des services de la coordination sur le plan national : un Conseil supérieur de l'Enfance déficiente ou en danger moral était institué, organisme technique consultatif qui donnerait son avis sur la politique générale de protection, sur les projets d'équipement, sur toutes les questions médicales, éducatives et sociales se rapportant à l'enfance ; un service de l'Enfance déficiente ou en danger moral était créé, indépendant des départements ministériels intéressés, et chargé d'opérer la liaison entre les secrétariats d'Etat, d'organiser les services et institutions nécessaires à la réadaptation et d'en contrôler le fonctionnement, de veiller à la formation professionnelle des cadres, d'assurer le secrétariat du Conseil supérieur de l'Enfance déficiente ou en danger moral et de gérer les crédits ouverts au titre de la coordination. La loi du 3 juillet 1944 affirmait, en somme, la nécessité de deux organismes, l'un technique et l'autre administratif, indépendants en droit du Secrétariat d'Etat à la Santé. Mais cette loi, annulée à la Libération, ne fut jamais appliquée.

D. — *La coordination après 1944*

Les initiatives de coordination furent poursuivies et développées après la libération.

1°) *Le Comité interministériel de coordination.*

Il a fait l'objet de nombreux textes :

— décret du 26 décembre 1944 fixant les attributions du ministre de la Santé publique (article 7) ;

— arrêté du 16 avril 1945 créant un Comité interministériel de coordination directement rattaché au cabinet du Ministre de la Santé publique et de la population ;

— décret du 24 décembre 1945 relatif aux attributions du ministre de la Santé publique et de la population (article 3-6°), aux termes duquel ce ministre est chargé « de coordonner l'activité des administrations publiques et des œuvres ou entreprises privées assurant la protection des mineurs en danger moral, déficients ou délinquants et victimes de la guerre ; de présider un Comité interministériel constitué par arrêté pris conjointement avec les ministres de la Justice et de l'Education nationale, chargé de proposer les règles générales concernant le dépistage, l'observation et la réadaptation de ces mineurs, d'établir un plan d'équipement et de financement et d'en préciser les modalités de contrôle » ;

— arrêté du 2 octobre 1946 pris en exécution du décret précédent. Le Comité interministériel de coordination est présidé par le ministre de la Santé publique ou son représentant et comprend, en outre, le directeur de l'Education surveillée au ministère de la Justice, le directeur de l'Enseignement du premier degré au ministère de l'Education nationale et le directeur de la Famille et de l'Enfance au ministère de la Population ;

— arrêté du 31 août 1949 intervenu à la suite de la fusion entre les ministères de la Santé publique et de la population.

Cette organisation associe au sein d'un même comité des représentants des trois départements ministériels directement intéressés à la protection de l'enfance. Le ministère de la Santé publique a la prépondérance, puisque le ministre assure la présidence du comité de coordination. Ce comité est à la fois un organisme administratif et technique : ce système semble à la fois logique et relativement souple.

2°) *La Commission des subventions.*

C'est un organisme à caractère financier qui siège au ministère de la Santé publique et de la population et qui donne son avis sur les demandes de subvention présentées au titre de l'enfance inadaptée, déficiente ou en danger moral. Créé par arrêté du 19 février, il a vu sa composition fixée par les arrêtés des 6 octobre 1947 et 10 mars 1949. Présidée par le directeur général de la Population et de l'Entr'aide au ministère de la Santé publique et de la population, la commission des subventions comprend les fonctionnaires suivants : le directeur général de l'Hygiène publique et des hôpitaux, le président du Comité des inspecteurs généraux de la Santé publique, le sous-directeur de la Famille, le sous-directeur de l'Entr'aide, un conseiller technique et le chef du bureau de l'Assistance à l'enfance, tous fonctionnaires de la Santé publique. Le caractère d'organisme de coordination est sauvegardé par la présence d'un représentant de la Justice et d'un représentant de l'Education nationale.

Une commission à caractère financier, comprenant les représentants des divers ministères intéressés, siège également au ministère du Travail et de la Sécurité Sociale.

3°) *Autres efforts de coordination.*

Un décret du 8 janvier 1947 a institué, auprès du ministre de la Santé publique et de la population, un Conseil supérieur de l'Enfance chargé d'assurer :

— la coordination des divers services, organismes, institutions et œuvres soit publiques, soit privées, ayant pour objet la protection et la surveillance de l'enfance ;

— la liaison permanente entre les différents organismes nationaux et internationaux s'intéressant à la protection et à la surveillance de l'enfance et notamment la liaison entre les services divers s'occupant de la protection de l'enfance et les commissions compétentes ;

— l'étude de toutes les questions renvoyées à son examen par le ministre de la Santé publique et de la population.

Deux décrets des 10 et 15 janvier 1947 portant nomination au Conseil Supérieur de l'Enfance et un décret du 16 janvier 1947 ont fixé sa composition et son fonctionnement : il comprend une section permanente de dix membres et un secrétariat général. Les trente-cinq membres du Conseil sont choisis soit en raison de leur compétence sur présentation de la Justice et de l'Education Nationale, soit en raison de leurs fonctions (fonctionnaires de l'Education Nationale, médecins, conseillers d'Etat, conseillers municipaux et généraux, présidents de tribunaux pour enfants, directeurs de la Santé et de la Population, représentants des syndicats, etc...). Le nombre excessif des membres de cet organisme risquait de provoquer, en son sein, des dissensions d'ordre administratif. Effectivement, sa création a suscité des protestations du ministère de la Justice et le Conseil Supérieur de l'Enfance n'a pratiquement pas été réuni.

Parmi les initiatives sans résultat en faveur de la coordination, il faut mentionner une proposition présentée par M. ROLLIN, député à l'Assemblée Nationale Constituante (55). Le gouvernement est invité par ce texte « à réaliser au plus tôt les réformes indispensables à la protection et à la sauvegarde de l'enfance en danger physique ou moral et à créer, à cet effet, un organisme spécial relevant exclusivement de la présidence du Conseil, possédant en cette matière les attributions et les crédits actuellement répartis entre différents ministères et ayant tous pouvoirs de décision et d'action ». Cette proposition de résolution, intéressante dans la mesure où elle préconisait l'unité d'action, était pratiquement inapplicable, car comment « l'organisme spécial relevant de la présidence du Conseil » aurait-il pu imposer des directives aux ministères de la Justice, de l'Education nationale et de la Santé publique en cas de désaccord entre eux ? « Rassembler dans un organisme nouveau, par voie d'autorité, des secteurs entiers, considérables encore que mal délimités, de trois ou quatre départements ministériels, aujourd'hui encore si séparés à tous points de vue, nous semble une schématisation quelque peu sim-

(55) Proposition de résolution n° 11-709 annexée au procès-verbal de la deuxième séance de l'Assemblée Nationale Constituante du 10 septembre 1946.

pliste », écrivait le docteur LE GUILLANT, en 1946 (56). Il est difficile de ne pas lui donner raison : le Comité interministériel de coordination était déjà en fonction à l'époque et la création d'un organisme nouveau ne se légitimait pas.

C'est la même idée, mais dans un cadre plus général, qui inspira le gouvernement Edgar Faure, en 1955 : un décret du 22 juin 1955 créa, en effet, près de la présidence du Conseil un Haut Comité de la Jeunesse de France et d'Outre-Mer, chargé d'inspirer l'action des pouvoirs publics et de coordonner l'étude, par les services compétents, de tous ceux des problèmes relatifs à la jeunesse qui dépassent le cadre des attributions d'un seul ministère. Les problèmes de l'enfance en danger moral et délinquante devaient être abordés au cours des travaux de cet organisme, où l'Union Nationale des Associations régionales de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence était représentée.

4°) *Bilan de la coordination.*

Aujourd'hui, les deux organismes interministériels qui subsistent, comité interministériel de coordination et commission des subventions, ont pratiquement fusionné. Le Comité interministériel se réunit très rarement, et uniquement pour donner son avis sur les demandes de subventions formulées par les Associations régionales avant leur transmission au ministère de la Santé publique et à la Caisse Nationale de Sécurité Sociale. Les réunions de la coordination sont trop souvent devenues des occasions d'affirmer des positions catégoriques et contradictoires, chaque ministère, jaloux de ses attributions, se refusant aux concessions. Un membre du comité pouvait écrire, en 1946 : « Le Comité interministériel de coordination n'a pas réussi, jusqu'à ce jour, à promouvoir une politique générale de protection de l'enfance et à donner aux ministères qui y sont représentés les moyens législatifs et financiers d'une action commune » (57). Ce procès-verbal de carence reste valable aujourd'hui. Les projets de loi sur lesquels l'avis du Comité a été sollicité, n'ont jamais abouti (58). La centralisation et l'approbation des demandes de subventions sont désormais les seules attributions effectives de cet organisme que sa structure même condamnait à l'inefficacité.

(56) LE GUILLANT, A propos de l'organisation de la protection de l'enfance inadaptée, *Sauvegarde*, n° 4, octobre 1946, p. 11 et s.

(57) *Sauvegarde*, octobre 1946, p. 12.

(58) Projet de loi relatif à la protection de l'enfance et de l'adolescence en danger (n° 3648, déposé le 12 juin 1952). Projet de loi relatif aux établissements privés recevant des mineurs atteints de déficiences physiques ou psychiques, de troubles du caractère ou du comportement, délinquants ou en danger. Projet de loi relatif à la formation du personnel d'encadrement de ces établissements.

Paragraphe II. — LA COORDINATION A L'ÉCHELON RÉGIONAL
OU LOCAL.

LES ASSOCIATIONS RÉGIONALES DE SAUVEGARDE DE L'ENFANCE
ET DE L'ADOLESCENCE

Sur le plan régional ou départemental, la nécessité d'une coordination des services de protection de l'enfance inadaptée était encore plus évidente que sur le plan national. Quelles institutions pouvait-on rencontrer, en effet dans un département pendant la guerre ou immédiatement après la Libération ? Des services sociaux rattachés aux consultations d'hygiène mentale infantile, des centres d'accueil, une commission médico-pédagogique, un tribunal pour enfants, des classes de perfectionnement, des institutions publiques ou privées de rééducation, des instituts médico-pédagogiques, des orphelinats et « Bon Pasteur », des asiles d'incurables, des sociétés de protection morale de l'enfance, des sociétés de patronage assurant le placement familial, etc... La création des associations de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence eut pour but de coordonner ces diverses institutions et de constituer, à l'échelon régional, un ensemble cohérent.

A. — *Lacréation des Associations régionales de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence.*

1°) *L'impulsion officielle.*

Après les premières réunions des organismes centraux de coordination, force fut bien de constater qu'aucune structure régionale ne disposait de l'autorité nécessaire pour faire appliquer les décisions prises à Paris. Sous le gouvernement de Vichy, le directeur régional de la Santé et à la Famille supervisait bien, dans le cadre régional, la protection de l'enfance, assisté de un ou plusieurs délégués régionaux à la famille et des inspecteurs de l'Assistance, mais l'émiettement des institutions rendait leur tâche très difficile.

Dès septembre 1942, le Secrétariat d'Etat à la Santé et à la Famille jeta les bases d'une coordination sur le plan local ou régional. Des régions-pilotes devant servir de champ d'expérience furent créées : essentiellement Toulouse et Lyon, occasionnellement Marseille et Montpellier. C'est qu'à Toulouse un premier essai de coordination des œuvres privées sur le plan régional avait été tenté par l'Association « L'Essor », de l'abbé PLAQUEVENT : cette association subventionnée, dès 1941, par le Secrétariat d'Etat à la Santé et à la Famille, avait pour but de créer des établissements spécialisés pour certaines catégories de mineurs que les établissements existants ne recevaient pas : enfants

dévoyés, et psychopathes des deux sexes, enfants arriérés ou malades, filles-mères mineures. On avait envisagé, à Toulouse, la création d'un Conseil de protection de l'enfance, organisme administratif de coordination du type scandinave ou canadien. (59). A Lyon, au cours de nombreuses réunions groupant des fonctionnaires et des personnalités privées, avait été élaboré un programme régional d'équipement.

Les services de la coordination envisagèrent, dans ces régions-pilotes, l'installation de deux organismes placés sous le contrôle du Préfet régional :

— Un conseil technique ou conseil administratif régional de l'enfance. Il devait comprendre des membres de droit : délégué régional à la famille, secrétaire et directeur régional de la Santé, délégué régional à la Jeunesse, recteur d'Académie, procureur général, éventuellement commissaire régional à l'Education nationale et aux Sports, intendant régional de la police, chefs des services intérieurs de la Préfecture régionale et, à titre consultatif, le président régional du Secours national ;

— Une personne morale régionale, existante ou à créer, qui prendrait le nom *d'association régionale pour la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence*, groupant les personnalités les plus qualifiées de la région pour leur compétence éducative, leur moralité et leur activité, et ayant pour ressort territorial la région sanitaire.

Le Conseil administratif régional de l'enfance aurait eu pour but d'étudier les directives gouvernementales et les réalisations de l'Association régionale en s'efforçant de maintenir l'unité d'action entre tous les services de la région.

L'impulsion officielle est ici incontestable : les Associations régionales n'ont pas surgi spontanément, ex nihilo, à un moment donné. Leur création a obéi à des directives gouvernementales, qui étaient plus d'ailleurs des suggestions que des normes impératives. C'est un faux dilemme que de se demander si ces organismes sont dus à l'initiative privée ou à l'application d'un programme gouvernemental : les directives ministérielles ont permis le démarrage, mais rien n'aurait été possible sans l'intelligence et le dévouement de quelques animateurs angoissés par la détresse de la jeunesse pendant la guerre et hantés par la nécessité d'une union de toutes les bonnes volontés. Grâce aux

(59) En Suède, la protection de l'enfance est confiée à une institution communale appelée Commission de protection de l'enfance et élue par le Conseil municipal. Cette Commission a une tâche d'éducation préventive et de protection sociale. Sur le système scandinave de protection de l'enfance en général. Cf. WAQUET, *op. cit.*, p. 166-167.

études faites par des techniciens sur les lieux mêmes des premières expériences, grâce à la diffusion des principes nouveaux par la voie des revues spécialisées, grâce enfin aux efforts du gouvernement pour aider les régions les plus défavorisées, on a assisté, en 1943, à une véritable éclosion d'associations régionales, tandis que les conseils régionaux de l'enfance, organismes trop administratifs et manquant de dynamisme et de souplesse ne virent jamais le jour.

L'organisation administrative de l'époque favorisa du reste l'apparition des associations régionales : le régionalisme du gouvernement de Vichy donnait plus d'autonomie aux provinces, aux régions et le préfet régional disposait de pouvoirs plus étendus que nos préfets actuels. D'autre part, le cadre de la région permettait mieux que celui du département de créer et de gérer sur des bases rentables la gamme des différents organismes et établissements qu'exige la lutte contre l'inadaptation de la jeunesse.

Suscitées par les pouvoirs publics, aidées par eux dans leurs premiers pas, les associations régionales se virent confier l'exécution du programme élaboré par les techniciens de la coordination. Des statuts-types avec modèles de règlement d'affiliation et des projets de budget furent élaborés et envoyés dans dix régions-pilotes. Examinons dans le détail la genèse de quelques associations, en particulier de l'Association lorraine de Sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence.

2°) La création de l'Association lorraine de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence (A. L. S. F. A.)

a) Quelle était la situation en matière de protection de l'enfance inadaptée dans la région de Nancy à la veille de la seconde guerre mondiale ?

Depuis 1900 existait à Maxéville, dans la proche banlieue nancéienne, l'hôpital-hospice Jean-Baptiste Thiéry, destiné aux enfants de 18 mois à 14 ans, atteints de maladies chroniques ou d'infirmités mentales. Divers types d'enfants, notamment les arriérés et petits caractériels, y trouvaient, depuis 1908, des services séparés et des possibilités scolaires adaptées. Depuis 1932, fonctionnaient à Nancy et dans le département de Meurthe-et-Moselle, dans le cadre de l'Office d'hygiène sociale, organisme privé, mais reconnu d'utilité publique, une section autonome d'hygiène mentale pour adultes et pour enfants, un dispensaire central indépendant et des consultations ambulantes dans les dispensaires polyvalents du département. De son côté, l'hôpital psychiatrique de Maréville n'avait jamais cessé de s'intéresser à certains enfants, gros arriérés ou déments, de même que quelques

hospices. Il existait aussi à Nancy un institut pour aveugles, une institution pour sourds-muets et un certain nombre d'orphelinats, surtout pour filles. L'équipement restait néanmoins embryonnaire : aucun service social près le tribunal, aucun centre d'accueil et d'observation, aucun centre de rééducation. Les enfants, atteints de troubles graves du caractère, les « enfants de justice » étaient encore détenus, en 1943, à Nancy, à la Maison d'arrêt, dans d'in vraisemblables conditions de promiscuité avec les délinquants adultes.

En 1936 était créé, sous l'impulsion du conseiller Louis Sadoul, un Comité nancéien de Protection de l'enfance, issu de la transformation de la « Société de patronage de l'enfance coupable et malheureuse et des condamnés libérés ». Son but était d'aider et d'assister par tous les moyens les enfants en danger moral, ses moyens d'action, le recrutement et l'éducation de délégués à la protection et à la surveillance de l'enfance en danger moral, l'organisation de conférences fréquentes et la création d'un établissement d'éducation pour les enfants en danger moral. Le Comité nancéien de Protection de l'enfance étendait son activité sur tout le ressort de la Cour d'appel de Nancy (Meurthe-et-Moselle, Vosges, Meuse, Ardennes). Il assura le démarrage des enquêtes sociales, de certaines surveillances d'enfants dans leur famille, voire de certains placements. Les examens médico-psychologiques se généralisèrent. Enfin, le Comité, grâce à un don de la Caisse d'Epargne de Nancy, se rendit acquéreur de la propriété de Tonnoy et étudia la possibilité d'y aménager un centre de rééducation pour garçons. Le Comité nancéien de Protection de l'enfance fut reconnu d'utilité publique par décret en date du 11 avril 1937.

Sur le plan régional, presque tout restait à faire : sans doute, il existait, à Saint-Dié (Vosges), une filiale active du Comité nancéien ; des consultations médico-psychologiques et un service social fonctionnaient dans les Ardennes, respectivement depuis 1932 et 1937. Un institut médico-pédagogique annexé à l'hôpital psychiatrique de Châlons-sur-Marne, des consultations, un service social et un Bon Pasteur à Reims complétaient l'équipement régional, mais ces réalisations restaient insuffisantes.

b) La période de guerre devait ralentir les efforts : la dispersion des membres du Comité nancéien, les ravages de la guerre et de l'occupation sur les établissements existants étaient les causes de cette mise en sommeil. Cependant, en 1942, le Comité nancéien fonctionnait de nouveau, son secrétariat tenait un fichier de tous les mineurs de 18 ans qui faisaient l'objet de poursuites ou d'enquêtes en vue de la déchéance de puissance paternelle. Il procéda, en cette année 1942, à trois cent neuf enquêtes sociales intéressant deux cent soixante-dix-huit enfants délinquants et

quatre-vingt-sept enfants malheureux, soit un total de trois cent soixante-cinq mineurs. Par arrêté préfectoral du 17 décembre 1942, le Comité nancien de Protection de l'enfance fut habilité à recevoir dans ses établissements les mineurs délinquants du département de Meurthe-et-Moselle. Il s'occupait du placement des enfants de justice en liaison avec le juge délégué aux mineurs près le tribunal de première instance et possédait une documentation sur le genre d'éducation donné par chaque établissement existant, se révélant ainsi un auxiliaire d'autant plus précieux des services judiciaires que la délinquance juvénile se multipliait, dans la région nancéienne comme ailleurs, dans des proportions inquiétantes. Les difficultés rencontrées croissaient encore en raison des conditions particulières résultant du statut de « zone interdite » de la région et de la lourde tutelle des autorités d'occupation.

Une circulaire du Garde des Sceaux ayant interdit la détention préventive des mineurs de 18 ans dans les prisons, le problème du centre d'accueil et d'observation se posa à Nancy avec acuité. Un éphémère comité de gestion des centres d'accueil fut constitué, qui réussit à ouvrir deux centres, l'un pour garçons à la pension Sainte-Anne, l'autre pour filles dans la propriété du Petit-Sauvoy. Le manque de locaux, de personnel et des moyens financiers faillit compromettre, dès le début, l'existence de ces établissements.

C'est dans ce contexte local, où la qualité des dévouements particuliers ne faisait pas oublier l'extrême indigence des moyens matériels, aggravée par les circonstances de guerre, que survinrent les directives du service de la coordination. Deux réunions jetèrent à Nancy, les bases d'une organisation nouvelle. Le 27 juillet 1943, les dirigeants du Comité Nancéen établirent un projet d'association régionale en accord avec les représentants du Commissariat à la Famille et à la Jeunesse. Le 24 décembre 1943, le procureur CHAZAL, chargé au Secrétariat de la Santé de la coordination des services de l'enfance déficiente et en danger moral, exposa, dans une conférence, les objectifs du gouvernement. Il s'agissait, à Nancy, de transformer le Comité Nancéen de protection de l'enfance en association régionale du type suggéré par la coordination. Lors de son assemblée générale du 15 juin 1944, le Comité Nancéen décida de modifier ses statuts pour les rapprocher des statuts-types fournis par le Secrétariat d'Etat à la Santé et à la Famille. Une association lorraine de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence était créée dans le but de protéger l'enfance et la jeunesse et de coordonner l'activité des associations qui poursuivent le même but. Pour atteindre son but, l'association pouvait créer, gérer ou patronner des services sociaux spécialisés, des centres d'accueil, d'observation et de triage, des centres d'éducation et de rééducation, des services de placement, une école de cadres et un institut d'enseignement et de recherches, un service

d'information et de propagande. Dès juin 1944, existait, à Nancy, un organe régional au sein duquel une collaboration effective allait pouvoir s'instaurer : l'A.L.S.E.A. était née.

3°) *Création de quelques autres associations.*

Les plans d'action élaborés à l'échelon national ont dû s'adapter aux circonstances locales et la genèse des associations régionales a présenté des caractères différents selon les régions. Quelques exemples permettront de le montrer.

A Lyon, fut constitué, à l'instigation de la municipalité, un Comité Lyonnais pour l'Enfance irrégulière dont les statuts furent préparés par la délégation régionale à la Famille. Ce Comité se transforma en association régionale, de nouveaux statuts furent élaborés et l'assemblée constitutive de l'association se réunit le 5 mars 1943.

A Toulouse, où d'intéressants efforts de coordination avaient déjà été tentés par « L'Essor », de l'Abbé PLAQUEVENT, une « Association régionale de sauvetage de l'enfance de la région de Toulouse » était fondée le 6 janvier 1943.

A Montpellier, était créée, dès 1942, une association pour la protection morale de l'enfance. Lors des journées régionales sur l'enfance malheureuse des 16 et 17 avril 1943 furent jetées les bases de la coordination : une Union régionale des œuvres sociales de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence fédérerait toutes les associations et une partie des établissements qui s'occupaient de l'enfance malheureuse. Sa première réalisation fut la création de l'Institut régional de psycho-pédagogie médico-sociale pour la formation de techniciens du dépistage, de l'observation et de la rééducation et d'un centre de recherches. Pour le dépistage, l'Union s'appuyait sur de nombreux comités de protection de l'enfance malheureuse Association pour la protection morale de l'enfance à Montpellier, Comité de défense et de protection de l'enfance du Biterrois à Béziers, etc...). Cette association privée bénéficiait de l'appui moral et administratif d'un comité régional de coordination, réunissant les représentants régionaux des divers services intéressés et deux représentants de l'Union régionale. Celle-ci, en février 1944, était très facilement transformée en association régionale du type voulu par la coordination interministérielle, les éléments de l'Union des œuvres sociales et du comité des fonctionnaires fusionnant au sein de la nouvelle association.

En Bretagne (60), existaient, en 1939, de multiples sociétés, parfois fort anciennes : le Refuge de Saint-Cyr, à Rennes, créé

(60) GUYOMARC'H, La Fédération bretonne de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence, *Sauvegarde*, n° 6, décembre 1946, p. 3 et s.

en 1673 ; la Société Nantaise de patronage des enfants malheureux ou coupables et des condamnés libérés (1885) ; la Société Vannetaise de protection de l'enfance en danger moral et des condamnés libérés (1935) ; la Société du Sud-Finistère pour la protection de l'enfance délaissée et délinquante (1937) ; le Service social de sauvegarde de l'enfance des Côtes-du-Nord (1937) ; le Service social de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence de l'Ille-et-Vilaine (1939). Dès 1941, fut constitué un Comité régional de coordination qui devint par la suite la « Fédération bretonne pour la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence ». L'emploi du terme « *fédération* », au lieu « *d'association* », traduit le souci de préserver l'indépendance des œuvres, souci particulièrement accentué en Bretagne, par le caractère confessionnel de la plupart des établissements et la traditionnelle réticence de l'esprit breton à se plier à toute discipline. Il s'agissait non de régenter les œuvres, mais de les grouper pour améliorer la gestion des établissements à caractère régional et assurer la coordination de l'activité des services sociaux départementaux.

C'est dans cet esprit que, de janvier 1943 à juin 1944, furent créées onze associations régionales : à Paris, Toulouse, Lyon, Clermont-Ferrand, Montpellier, Grenoble, Lille, Marseille, Rennes, Orléans et Nancy.

Si la Libération a laissé subsister les associations régionales, c'est parce qu'elles ne présentaient aucune coloration politique et surtout parce qu'elles répondaient à une nécessité primordiale. Aussi d'autres associations du même type se fondèrent-elles une fois la paix revenue : Angers, Strasbourg, Bordeaux, Poitiers, Dijon et Rouen. Ainsi était en place, à la fin de 1946, un réseau de dix-sept associations qui recouvrait l'intégralité du territoire métropolitain, le champ d'activité des associations correspondant à la région sanitaire et à la circonscription de Sécurité Sociale (61). Quelques associations devaient, par la suite, s'adjoindre à ce réseau pour les territoires d'outre-mer (Martinique et Réunion).

B. — *Les efforts infructueux de coordination à l'échelon régional*

D'autres tentatives furent faites pour organiser la coordination sur le plan régional ou départemental. Il s'agissait essentiellement de constituer une hiérarchie solide des organes chargés de la protection de l'enfance et de leur reconnaître le caractère d'établissements publics. Les associations régionales restaient juridiquement des associations privées de la loi de 1901 et il importait, dans le cadre des conceptions dirigistes de l'époque,

(61) Ce secteur coïncide souvent aussi avec le ressort d'une cour d'appel, d'une université, de l'inspection régionale de l'hygiène scolaire et universitaire et de l'inspection régionale des mouvements de jeunesse et d'éducation populaire.

d'intégrer dans les cadres du droit public les organes chargés du contrôle des œuvres en général et, éventuellement, de la gestion d'établissements créés par elles.

1°) *La loi du 3 juillet 1944 relative à la protection des mineurs déficients ou en danger moral.*

C'est dans ce but qu'intervint la loi du 3 juillet 1944 due à l'initiative du procureur CHAZAL, dont l'action fut prédominante dans les débuts de la coordination. Ce texte prévoyait le remplacement des associations régionales de sauvegarde de l'enfance :

a) Dans le cadre régional ou interdépartemental par des instituts de protection de l'enfance déficiente ou en danger moral, établissements publics placés sous l'autorité du préfet et ayant pour mission, sous l'autorité du Service de l'enfance déficiente ou en danger moral prévu par la même loi, d'administrer un centre d'observation et de triage régional, d'organiser des stages de formation d'éducateurs, d'administrer un ou plusieurs centres de rééducation, de contrôler l'activité des établissements de rééducation privés, d'élaborer un plan d'équipement de la région, d'assurer la liaison avec le directeur régional des services pénitentiaires et d'éducation surveillée. Cet institut régional serait présidé par une personnalité nommée par le Secrétaire d'Etat délégué par le chef du gouvernement et comprendrait sept membres, quatre fonctionnaires et trois spécialistes.

b) Dans le cadre départemental, par un Conseil de protection de l'enfance déficiente ou en danger moral, chargé de contrôler le fonctionnement des services sociaux, de diriger les mineurs sur les centres d'observation et de triage, de décider le placement des minurs dans une institution appropriée ou dans les services de l'Assistance à l'Enfance.

Malgré son caractère apolitique, cette loi, annulée à la Libération, ne reçut aucune application. On en revint donc à la formule des associations régionales.

2°) *Projets de lois du 15 juillet 1948 et du 12 juin 1952.*

Deux projets de lois, approuvés par le Comité interministériel de coordination, ont été déposés respectivement sur le bureau de l'Assemblée Nationale le 15 juillet 1948 et le 12 juin 1952. Ces projets, tendant à instituer une protection nouvelle de l'enfance et de l'adolescence en danger, reprenaient l'idée qui avait inspiré les promoteurs de la loi du 3 juillet 1944, à savoir la création d'un organisme régional ou local officiel de protection de l'enfance, doté en somme des mêmes attributions que les actuelles associations régionales.

Le projet de loi de 1948 prévoyait la création de « Comités départementaux et locaux de protection de l'enfance inadaptée » ayant pour mission de proposer les mesures destinées à « assurer la protection des mineurs de 21 ans dont la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation sont mises en danger soit par leur déficience physique ou intellectuelle ou les troubles de leur caractère, soit par leur milieu familial ou leurs conditions de vie ». Définition très générale, qui comprenait toutes les catégories d'inadaptés en partant de la notion très large de danger physique ou moral encouru par l'enfant. Ces comités ou conseils départementaux comprendraient des fonctionnaires de la Justice, de la Santé publique et de l'Education nationale et des techniciens. Il avait été suggéré qu'ils soient présidés par le juge des enfants ou par le préfet ayant, pour secrétaire général, le directeur de la Population, et qu'ils soient composés de la façon suivante : un tiers de fonctionnaires (directeur de la Santé publique, inspecteur des services de l'Assistance, inspecteur d'Académie), un tiers de représentants de divers organismes (Sécurité Sociale, Associations familiales, œuvres privées), un tiers de techniciens (éducateurs, assistantes sociales, médecins).

La procédure suivante était prévue : le Comité départemental, saisi de la situation d'un enfant déficient ou en danger, prescrivait une enquête, un examen médico-psychologique ou d'orientation professionnelle. Il décidait, éventuellement, le placement provisoire dans un centre d'accueil ou d'observation. Puis, il proposait de confier le mineur à sa famille, sous le contrôle d'une assistante sociale, à une personne digne de confiance, à un établissement d'enseignement scolaire ou professionnel, au service de l'Assistance à l'Enfance, à un établissement de soins et de rééducation ou à un institut médico-pédagogique. Si les parents souscrivaient à la mesure proposée, elle devenait exécutoire par signature du juge des enfants ; sinon, une procédure judiciaire était entreprise devant le magistrat.

A l'échelon interdépartemental ou régional, un organisme de coordination et de direction à composition semblable était également suggéré, chargé plus spécialement de la création de centres d'observation régionaux, d'écoles de cadres pour la formation du personnel spécialisé, de l'étude du plan d'équipement et de la propagande.

Ce système de comités rappelait le système de conseils de tutelle scandinaves, où la protection de l'enfance est organisée exclusivement sur le plan administratif et non sur le plan judiciaire et où la décentralisation territoriale est la règle. La formule du projet de loi de 1948 avait l'avantage « d'associer à toutes les réalisations d'un secteur donné, à l'élaboration de son plan

d'équipement et au contrôle des organismes existants à la fois les fonctionnaires responsables, les techniciens qualifiés et les « usagers » (62). D'autre part, ce projet de loi aurait constitué, rapproché de l'ordonnance du 2 février 1945, l'armature d'une future codification du droit de l'enfance ; les deux textes faisaient appel aux mêmes principes protecteurs, donnant la prééminence à l'observation et à la rééducation des enfants et garantissant les droits de ceux-ci et de leurs familles grâce à l'existence d'une juridiction et d'une procédure protectrices et spécialisées.

Malheureusement, ni le projet de loi du 15 juillet 1948, ni celui du 12 juin 1952, qui en reprenait la substance, n'ont abouti. Faut-il incriminer les méthodes parlementaires, le manque de crédits, le désaccord entre administrations ? Ces facteurs ont probablement joué concurremment, mais la vitalité des associations régionales a été pour beaucoup dans ce double insuccès, les pouvoirs publics préférant finalement aider financièrement et techniquement une œuvre privée ou semi-publique que de créer, de toutes pièces, un service public.

C. — *L'extension des associations régionales*

Le dynamisme des associations régionales s'est affirmé au cours des dix dernières années par un double mouvement en sens contraire : création d'associations départementales, d'une part ; d'une fédération nationale et d'un organisme international, d'autre part.

1°) *Le mouvement décentralisateur : la création d'associations départementales.*

Les associations régionales ont rapidement connu une grande extension sur le plan départemental sous forme d'association filiales. Cette décentralisation a affecté l'ensemble du territoire. Il y avait, en avril 1956, quarante-cinq associations départementales : trente-deux étaient affiliées à une association régionale, six étaient des sections d'associations régionales et sept étaient en contact plus ou moins direct avec une association régionale.

Pour nous en tenir à la Lorraine et à la Champagne, indiquons que l'A.L.S.E.A. étend son activité aux départements de Meurthe-et-Moselle, Vosges, Meuse, Ardennes, Haute-Marne, Aube et Marne. Les associations suivantes existent :

— dans les départements du ressort de la Cour d'Appel de Nancy (Meurthe-et-Moselle, Vosges, Meuse, Ardennes) :

(62) Allocution prononcée par M. Robert PRIGENT, ministre de la Santé Publique et de la Population à la réunion du Comité interministériel de coordination, le 20 juin 1947). (In *Sauregarde*, n° 11, mai 1947, p. 3).

- à Toul, une section toulouise de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence ;
- dans les Vosges, l'Association vosgienne de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence (Epinal) et l'Association déodattienne de sauvegarde (Saint-Dié), qui doivent prochainement fusionner ;
- dans les Ardennes, le Service de protection de l'enfance inadaptée (Charleville) ;
- dans la Meuse, il existe, au sein d'un comité départemental d'action sociale, présidé par le préfet, une section de sauvegarde de l'enfance : une association meusienne affiliée à l'A.L.S.E.A. est en formation ;

— dans le ressort de la Cour d'Appel de Dijon, aucune association départementale de sauvegarde n'existe dans le département de la Haute-Marne ;

— dans le ressort de la Cour d'Appel de Paris, on trouve, dans l'Aube, l'Association auboise de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence (Troyes), et dans la Marne, l'Association champenoise de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence (Châlons-sur-Marne) et le Service social de Reims.

2°) *Le mouvement fédéraliste : l'Union nationale des Associations régionales de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence (U.N.A.R.S.E.A.) et l'Union mondiale des des organismes de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence (U.M.O.S.E.A.).*

C'est sur l'initiative de M^{me} POINSOT-CHAPUIS, alors ministre de la Santé publique et de la Population, qu'eut lieu, à Montpellier, en février 1948, la première réunion générale des associations régionales et que fut fondée l'Union Nationale des Associations régionales, communément désignée par ses initiales U. N. A. R. : association déclarée, l'U. N. A. R. est née du vœu des associations régionales de coordonner leurs activités et d'acquérir une efficacité supérieure sur le plan national. Groupant les seize associations régionales (63), l'U.N.A.R. a pour mission :

— de coordonner l'action des associations régionales, d'assurer une liaison entre elles et d'harmoniser leurs activités ;

— de les informer et d'étudier avec elles les problèmes que posent l'enfance inadaptée et la mise en place d'un équipement ;

— de porter les résultats des études ainsi effectuées à la connaissance des pouvoirs publics et des grands organismes nationaux et internationaux ;

(63) Les Associations régionales de Grenoble et Lyon ont fusionné en une association unique.

— de susciter l'action de ceux-ci ;

— de faire connaître, par tous les moyens de propagande, les problèmes posés par l'inadaptation de l'enfance ;

— de représenter les associations régionales auprès des pouvoirs publics et plus largement de représenter, sur le plan national, les intérêts généraux de l'enfance inadaptée.

Pour réaliser ce large programme, l'U.N.A.R. dispose de trois grands moyens d'action :

— ses congrès annuels, véritables assises de l'enfance inadaptée, manifestation la plus éclatante de la vitalité et du rayonnement des associations régionales. Ces congrès, ouverts à tous les techniciens et spécialistes, permettent l'étude en commun des divers aspects d'une question déterminée et l'élaboration d'une « doctrine » des associations régionales. Les sujets traités ont été successivement : les lendemains de la rééducation en internat (Nancy, 1949), la formation des principaux techniciens de l'enfance inadaptée (Paris, 1950), les aspects de la prévention de l'inadaptation juvénile et du dépistage des inadaptés (Marseille, 1951), l'équipement pour la sauvegarde de l'enfance en fonction des besoins de l'enfant (Dijon, 1952), l'équipement en matériel et en personnel des services de sauvegarde de l'enfance (Rennes, 1953), le personnel des organismes de sauvegarde de l'enfance : activités et normes (Montpellier, 1954), erreurs et carences éducatives : participation des familles et information du public (Clermont-Ferrand, 1955), la formation professionnelle et la mise au travail des jeunes inadaptés (Toulouse, 1956), l'observation des jeunes inadaptés (Strasbourg, 1957), l'inadaptation juvénile en milieu rural (Angers, 1958). Confrontation d'opinions venues d'horizons divers, ces congrès ont largement contribué à poser, en France, le problème de l'enfance inadaptée et à lui apporter des solutions pratiques ;

— la revue « Sauvegarde de l'Enfance » constitue le second moyen d'action de l'U.N.A.R. Par ses études techniques, par l'exposé d'expériences vivantes, par sa documentation administrative, juridique et sociale, par ses informations très générales sur toute l'action menée en France et à l'étranger pour la protection de l'enfance, la revue « Sauvegarde » concrétise et diffuse la pensée et l'action des associations régionales ;

— les commissions nationales d'étude : commission préparatoire aux congrès annuels, commission préparatoire aux accords de travail entre les associations régionales et les organismes représentatifs des différentes catégories de personnel qu'elles emploient, commission des écoles de formation d'éducateurs spécialisés, comité technique de la revue « Sauvegarde »,

commission financière, commission de propagande éducative.

Il faut mentionner également les rapports de l'U.N.A.R. avec les grandes associations nationales qui poursuivent des buts comparables aux siens comme l'Association nationale des Educateurs de Jeunes Inadaptés, l'Union nationale des Associations familiales et l'Union nationale des Caisses d'Allocations familiales, la Fédération Nationale des délégués à la liberté surveillée, l'Union nationale interfédérale des œuvres privées sanitaires et sociales, etc...

Le 27 février 1956 était créée, à Paris, une Union mondiale des organismes de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence (U.M.O.S.E.A.) sur l'initiative de l'U.N.A.R. (64). Il s'agissait de « réunir les organismes qui, dans quelques pays, se sont constitués ou se constitueront dans le même but ou en s'inspirant d'une formule voisine, afin d'envisager et d'étudier, avec eux, sur le plan international, les problèmes d'ordre administratif et technique communs à leurs organisations membres ». Les buts généraux de l'U. M. O. S. E. A. se définissent ainsi :

— établir un lien entre tous les organismes publics et privés qui, dans le monde, coordonnent, à l'échelon régional ou national, les services ou organismes ayant une mission administrative ou technique ;

— être un organisme représentatif, sur le plan international, des intérêts de l'enfance inadaptée ;

— faire connaître, par une action d'information et de propagande, les problèmes posés par l'inadaptation de l'enfance.

Les moyens d'action de l'U.M.O.S.E.A. tendent à prolonger, sur le plan international, l'action des organisations membres, notamment par la mise en commun des résultats de leurs expériences, par l'étude des rapports à établir avec les pouvoirs publics et des ressources financières, par l'organisation de réunions, colloques et conférences traitant de tous les problèmes d'administration relevant de leurs attributions, par la publication de revues ou travaux scientifiques et par l'organisation de la propagande.

D. — *Un exemple concret de coordination à l'échelon régional :*
l'Association Lorraine de Sauvegarde
de l'Enfance et de l'Adolescence et ses réalisations

Le bilan des réalisations de l'A.L.S.E.A. permet d'illustrer le rôle de coordination assumé par les associations régionales.

(64) Cf. *Sauvegarde de l'Enfance*, avril 1956. p. 410 et mai 1957, p. 689

Née en juin 1944, l'A.L.S.E.A. exerça d'abord son activité sur le ressort de la Cour d'Appel de Nancy (Meurthe-et-Moselle, Ardennes, Meuse et Vosges). Sous l'impulsion du ministère de la Santé publique et de la Population et de la Sécurité Sociale, elle étendit son champ d'action aux départements de l'Aube, de la Marne et de la Haute-Marne qui, avec les départements précédents constituent la région sanitaire de Nancy et la circonscription territoriale de la Caisse Régionale de Sécurité Sociale. Il existe donc, en fait, au sein de l'A.L.S.E.A., une section Lorraine et une section Champagne.

D'une façon générale, ni la Lorraine, ni la Champagne ne connaissaient le grand nombre d'œuvres privées, orphelinats et patronages, qu'on rencontre dans d'autres régions. En dehors du Bon Pasteur de Reims (le seul établissements de ce genre existant dans les sept départements), les institutions étaient, la plupart du temps, des réalisations publiques à caractère départemental. L'A.L.S.E.A., tout en collaborant avec elles, s'est attaquée délibérément aux domaines où tout était à faire. Quel est, en 1959, le bilan de son action ? Comment se présente l'équipement régional en faveur de l'enfance inadaptée ? (65).

1°) *Dépistage et prévention.*

Ils sont assurés par les médecins, les instituteurs et les assistantes sociales, dans le cadre de la famille et de l'école, ainsi que par les services de l'Assistance à l'enfance. Il existe aussi, à Nancy, une école de parents et des clubs de quartiers dont la tâche préventive est précieuse dans la mesure où ils organisent, en liaison avec les services de la liberté surveillée, les loisirs des enfants habitant les quartiers les plus déshérités de la ville. Quatre services retiendront plus spécialement notre attention : les consultations d'hygiène mentale infantile, les services sociaux spécialisés, la tutelle aux allocations familiales et l'assistance éducative. La tendance de l'A.L.S.E.A. a été d'encourager la création de services départementaux ou locaux, les organismes plus lourds ou plus coûteux que sont les centres d'observation et de rééducation faisant l'objet de réalisations régionales.

a) *Consultations d'hygiène mentale infantile.*

Elles existent dans tous les départements de la région. Dans la Marne et dans les Ardennes, elles ont d'abord été rattachés à la filiale départementale de l'association régionale, mais ce système a été abandonné ; aujourd'hui, elles relèvent des offices d'hygiène sociale départementaux. En Meurthe-et-Moselle, a été créé, en

(65) Nous empruntons notre documentation au rapport d'activité de l'A.L.S.E.A. pour l'année 1957. On trouvera, sous forme de tableau en annexe 2, une récapitulation de l'équipement régional.

1933, une section autonome d'hygiène mentale au sein de l'Office d'hygiène sociale, section qui assure, dans ses dispensaires spécialisés, les consultations pour enfants. Huit cent soixante-six consultations d'enfants ont eu lieu en 1957. L'existence de cet Office d'hygiène sociale, dû au professeur Jacques PARISOT, a grandement facilité l'action de l'A.L.S.E.A. sur le plan départemental.

b) Services sociaux spécialisés.

Il existe en Meurthe-et-Moselle un double service social : le service social rattaché aux consultations d'hygiène mentale et le service social près le tribunal. Le premier dépend de l'Office d'hygiène sociale, le second de l'A.L.S.E.A. En fait, les deux services fonctionnent comme s'ils étaient un seul et même organisme. En 1957, sept cent vingt-trois enquêtes ont été effectuées à la demande des juges des enfants, des juges d'instruction, des parquets, d'organismes divers pour des questions de garde d'enfants ou dans un but de prévention. Un effort est fait pour assurer le service social près le tribunal de Briey.

Dans les Ardennes, l'Aube, la Marne et les Vosges existent également des services sociaux. Le problème de leur financement reste le grand obstacle à leur développement : il faut tout attendre des subventions, les remboursements des frais d'enquête étant notoirement insuffisants.

c) Tutelle aux Allocations familiales.

Le service de la tutelle aux allocations familiales fonctionne dans le cadre de l'A.L.S.E.A. et de ses sections départementales (66) dans les départements de Meurthe-et-Moselle, Marne, Meuse et Vosges. Le service de tutelle de Meurthe-et-Moselle agit en connexion avec le service social près le tribunal. En 1957, quatre vingt-dix tutelles ont été assurées. Du 1^{er} avril 1948, date de sa création jusqu'au 1^{er} janvier 1958, le service a étudié le cas de sept cent quatre familles, il a assuré l'instruction, l'exécution et le contrôle de cinq cent quatre vingt-sept tutelles, la gestion de 148.383.140 francs, au profit de quit cent cinquante-cinq enfants élevés dans des conditions matérielles et morales defectueuses. Le service est financé sur la base d'accord conclus avec la Caisse d'Allocations familiales du régime général et la Caisse Mutuelle agricole. Le service de la tutelle assure également l'exécution de la tutelle à l'allocation de maternité (vingt-et-une tutelles en 1957).

(66) Les services de tutelle aux allocations familiales sont parfois rattachés aux associations familiales ou gérés par les caisses d'allocations familiales elles-mêmes. Ici, comme en d'autres domaines, l'A.L.S.E.A. a comblé certaines lacunes dans l'équipement régional.

d) *Assistance éducative.*

L'application pratique des mesures d'assistance éducative, prises par les autorités judiciaires, a donné lieu à la création, en juin 1951, en Meurthe-et-Moselle, d'un service fonctionnant en liaison avec la tutelle aux allocations familiales et le service social près le tribunal. Au 31 décembre 1957, le nombre des assistantes éducatives était de deux cent vingt-trois. Des services identiques existent dans les Ardennes, l'Aube et la Marne.

Il faut citer également les services de patronage ou de placement familial, chez des particuliers, d'enfants sortis de l'âge scolaire et dont le milieu familial est contre-indiqué. En Meurthe-et-Moselle (Comité de patronage créé en 1946, et rattaché à l'A.L.S.E.A.), dans l'Aube et la Marne existent des services de placement de ce type.

2°) *Diagnostic.*

Le centre d'observation est l'organisme essentiel au diagnostic et donc à la connaissance approfondie de l'inadaptation. Trois centres existent actuellement :

— le centre d'accueil, d'observatoïn et de triage pour garçons Louis Sadoul, à Laxou-Nancy, création de l'A.L.S.E.A. en 1943 (effectif moyen : 67) ;

— le centre d'accueil, d'observation et de triage pour filles du Petit-Sauvoy à Maxéville-Nancy, création de l'A.L.S.E.A. en 1943 (effectif moyen : 40).

— le centre d'observation pour garçons de Bézanne (Reims) est géré par la filiale rémoise de l'A.L.S.E.A. (effectif moyen : 30).

Un projet de centre d'observation pour filles en Champagne est à l'étude. On a assisté, d'autre part, ces dernières années à Nancy, au développement des services d'observation en milieu ouvert dont les premiers résultats sont très encourageants.

Ces centres d'observation ont été conçus comme polyvalents, c'est-à-dire ouverts à la fois aux enfants de justice, aux enfants confiés par leur famille, aux pupilles de l'Etat, etc... Des améliorations substantielles leur ont été progressivement apportées sur le plan matériel. L'insuffisance quantitative du personnel spécialisé et des difficultés d'ordre administratif et surtout financier n'ont pas entravé le succès de ces centres d'observation, organismes à caractère régional à la différence des services de dépistage et de prévention. La création de centres d'accueil départementaux près de chaque tribunal pour enfants n'a pas été retenue ; pour l'instant, malgré les demandes des juges des enfants

en raison des obstacles matériels et financiers que rencontrerait une telle installation.

3°) *Traitement.*

La multiplicité des établissements oblige à distinguer ceux qui relèvent de l'A.L.S.E.A. ou d'une association affiliée et ceux qui en sont indépendants.

a) *Les organismes de traitement gérés ou contrôlés par l'A.L.S.E.A. ou une association affiliée.*

C'est en premier lieu le Centre éducatif et professionnel pour filles de Han-sur-Seille. Ouvert en 1947, avec la collaboration de l'Office départemental d'hygiène sociale, il est le siège d'une expérience hardie : celle d'une « communauté d'enfants » soumise à une pédagogie qui met au premier plan le développement de la personnalité des élèves et le sens de leur responsabilité. L'effectif maximum de ce centre est de 70. Les jeunes filles y font l'objet d'un enseignement primaire (préparation au certificat d'études) et d'un enseignement professionnel (coupe, couture).

Il existe cinq centres de garçons :

— le centre éducatif et professionnel de la Haute-Malgrange à Jarville-Nancy, est géré directement par l'A.L.S.E.A. L'effectif maximum est de 75. On y forme surtout des maçons et des menuisiers ;

— le centre rural et artisanal de Tonnoy fonctionne en liaison avec le Comité de patronage de Meurthe-et-Moselle. Il reçoit les garçons de plus de 14 ans, débiles mentaux, aptes aux travaux de la campagne et du jardinage, et qui sont ensuite placés chez des particuliers ou employés aux travaux de l'établissement (effectif moyen : 27) ;

— le Centre des Trois Scieries, près de Saint-Dié, est géré par l'Association vosgienne de sauvegarde. Il reçoit, en principe, des enfants d'âge scolaire ;

— le Centre d'apprentissage et de rééducation des Mesneux à Reims, est le doyen et le modèle des centres de garçons de la région. Il a connu, depuis quelques années, un grand développement. Son effectif moyen est de 81 garçons. On apprend aux garçons les métiers suivants : ajusteur, maçon, cuisinier, jardinier, etc... ;

— Centre agricole de Rosières, près de Troyes, est géré par l'Association auboise de sauvegarde (effectif au 31 décembre 1957 : 50).

b) *Les organismes de traitement indépendants de l'A.L.S.E.A.*

Des établissements privés ou dépendant de diverses collectivités publiques concourent avec les établissements de l'A.L.S.E.A. aux tâches de la rééducation :

— Etablissements pour infirmes moteurs ou sensoriels : hôpital J. B. Thiéry, à Maxéville (mixte), institut des sourds-muets à Jarville (mixte), institut des jeunes aveugles et classes d'amblyopes à Nancy (mixte), centres de réadaptation pour paralysés au Préventorium pour enfants de Flavigny-sur-Moselle (Meurthe-et-Moselle) ;

— Etablissements pour arriérés et retardés scolaires : section spéciale à l'hôpital J. B. Thiéry, à Maxéville (mixte), section médico-pédagogique spécialisée à l'hôpital psychiatrique de Ravel dans les Vosges (mixte), institut médico-pédagogique de Châlons-sur-Marne (mixte) ;

— Etablissements pour retardés et arriérés de plus de 14 ans : institut médico-technique pour filles semi-éducables de Rouceux (Vosges). Un service de ce genre est à l'étude depuis plusieurs années à Bar-le-Duc ;

— Etablissements pour débiles profonds : institut Sainte-Lucie à Montier-en-Der (Haute-Marne) pour filles (effectif au 1^{er} janvier 1958 : 49 enfants), institut médico-pédagogique de Puellemontier (Haute-Marne) pour garçons (ouvert le 1^{er} mai 1957 : (effectif au 1^{er} janvier 1958 : 57 enfants), sections spéciales au Centre psychothérapique de Nancy et à l'hôpital psychiatrique de Saint-Dizier ;

— Classes de perfectionnement de l'Education nationale pour débiles légers : 5 à Nancy (67).

Il faut signaler aussi une création récente, la maison « Clair-Matin », à Vandœuvre, près de Nancy, pour gros débiles de quotient intellectuel inférieur à 50. Etablissement mixte qui peut recevoir une soixantaine d'enfants, « Clair-Matin », dont la formule est celle du semi-internat, est l'œuvre de l'Association d'aire aux enfants mûrnes mentaux de Meurthe-et-Moselle.

— Psychopathes graves : section spéciales du Centre psychothérapique de Nancy et de l'Hôpital de Ravel.

— « Enfants de justice » : institution publique d'éducation surveillée de Neufchâteau (Vosges), Bon Pasteur de Reims.

(67) D'après une évaluation de l'Inspecteur d'Académie de Nancy, il y aurait environ 1.500 enfants débiles, uniquement en Meurthe-et-Moselle, nécessitant 150 classes de perfectionnement.

— Orphelins : orphelinats d'Haroué, Pont-à-Mousson, etc...

4°) *Post-cure.*

Le souci d'assurer les lendemains de la rééducation s'est traduit par la création de foyers ou homes de semi-liberté.

Le foyer dit « des Amis de Han », à Nancy (treize pensionnaires au 31 décembre 1957), est le prolongement du Centre éducatif et professionnel de Han-sur-Seille. Une Association des Amis de Han fournit au centre et au foyer son appui matériel et moral. Un foyer de jeunes travailleuses a été inauguré récemment à Villers. Un foyer de garçons (foyer des jeunes travailleurs) est en projet à Saint-Max.

Des foyers de garçons existent à Reims (« Home du Compagnon » : dix-huit pensionnaires au 31 décembre 1957), à Saint-Dié (foyer de la Vaxenaire : dix pensionnaires au 31 décembre 1957) et à Verdun. Il en sera créé un prochainement à Charleville.

5°) *Les juridictions pour enfants et les services de la liberté surveillée.*

Les tribunaux pour enfants suivants existent en Lorraine et en Champagne : Nancy et Briey (Meurthe-et-Moselle), Epinal (Vosges), Verdun (Meuse), Reims (Marne), Troyes (Aube), Chaumont (Haute-Marne), Charleville (Ardennes). Des services de la liberté surveillée comprenant un ou plusieurs délégués permanents leur sont adjoints partout, sauf à Chaumont. A Nancy, l'organisation des services de la liberté surveillée comprend quatre rouages essentiels :

— les services proprement dits de la liberté surveillée : délégués permanents et bénévoles, sous l'autorité du juge des enfants ;

— les clubs de loisirs et de prévention (club des Maréchaux, club des Gavroches), dont le but est de contribuer à la rééducation en milieu ouvert des enfants de milieux sous-prolétariens, qu'il s'agisse d'enfants placés sous le régime de la liberté surveillée ou d'enfants en danger moral. Une « Association des amis des clubs de Gavroches » apporte aux clubs un appui moral et financier ;

— le foyer « Liberté Sereine », où sont accueillis temporairement les mineurs en liberté surveillée qui sont au centre d'un conflit familial et qu'il n'apparaît pas opportun de confier au centre d'observation. Cette expérience s'appuie juridiquement sur l'article 10, alinéa 4, de l'ordonnance du 2 février 1945, prévoyant la remise du mineur à « une personne digne de confiance ». L'habilitation de la Chancellerie est sollicitée pour ce foyer ;

— le « Comité de patronage de la liberté surveillée », association déclarée de la loi de 1901, se propose de seconder les délégués à la liberté surveillée tant permanents que bénévoles dans leur tâche de prévention et de rééducation, d'assistance et de reclassement des mineurs placés sous le contrôle du service.

Il s'agit là d'une organisation assez complexe : il a paru utile de créer des organismes à but limité, destinés à seconder les magistrats et les fonctionnaires chargés de la liberté surveillée.

Une synthèse de ces divers organismes est envisagée sous la forme d'une extension des buts du Comité de patronage de la liberté surveillée qui serait chargé de coordonner toutes les associations agréées qui collaborent à la rééducation en milieu ouvert ; est prévue, en conséquence, la possibilité d'affilier les associations ayant pour objet l'aide au service de la liberté surveillée sous quelque forme que ce soit. Le Comité de patronage serait autorisé à gérer le foyer « Liberté Sereine » dûment habilité à recevoir des mineurs et l'Association des Amis des clubs de Gavroches lui serait affiliée. Il fonctionnerait en liaison avec l'A. L. S. E. A. et sous la haute autorité du juge des enfants qui en est d'ailleurs déjà le président de droit. L'avis de la Chancellerie a été sollicité.

**

L'étude de l'équipement régional a permis de constater la part considérable qu'y prenait les réalisations de l'A. L. S. E. A. En 1957, l'ensemble des centres gérés par l'A. L. S. E. A. en Meurthe-et-Moselle a disposé de trois cent quinze lits. Le nombre des journées de présence a été, depuis la création de l'A. L. S. E. A., de l'ordre de huit cent cinquante mille et l'ensemble des services de l'A. L. S. E. A. a touché près de trois mille enfants. Quelles sont les lacunes de cet équipement ? Il n'existe pas d'école de cadres annexée à l'A. L. S. E. A. comme à de nombreuses associations régionales : un projet est néanmoins envisagé en ce sens. La question des débiles et des arriérés pose de graves problèmes : les trois instituts médico-pédagogiques de J. B. Thiéry, à Maxéville, Ravenel et Troissy et le centre de Rouceux pourvoient certes à l'essentiel, mais l'absence de classes spéciales pour débiles légers et arriérés scolaires et d'établissements pour gros arriérés est un des gros soucis des responsables de l'enfance en Lorraine et en Champagne. Il existe bien d'autres difficultés juridiques, administratives, financières, techniques : nous en renvoyons l'étude à la seconde partie de ce travail. Ce que nous avons voulu montrer grâce à ce bref aperçu des réalisations de l'A. L. S. E. A., c'est le dynamisme interne de cette formule d'association qui permet, en groupant toutes les bonnes volontés sous la tutelle

bienveillante des pouvoirs publics, de réaliser, sur le plan pratique, ce travail en équipe sans lequel aucun résultat n'est possible. A cet égard, les associations régionales ont bien répondu au désir de leurs promoteurs en traduisant, sur le plan régional, les directives du service de la coordination.



Les acquisitions des vingt dernières années sont considérables dans le domaine de la protection de l'enfance inadaptée. Les travaux des spécialistes de l'enfance ont abouti à des conclusions fondamentales ; l'enfance inadaptée est un tout et les diverses formes d'inadaptation ne sont que des aspects d'une même réalité. En particulier, le mineur délinquant est justiciable non des méthodes répressives, mais rééducatives et thérapeutiques : le droit pénal des mineurs est un droit autonome qui possède ses règles propres. A chaque inadaptation doit correspondre un traitement différencié et évolutif, consécutif à une observation approfondie du sujet. Le but ultime du traitement doit être la réinsertion du mineur dans la vie sociale normale.

Malheureusement, ces données scientifiques et techniques ne se sont pas encore pleinement concrétisées sur le plan juridique et administratif. L'appareil législatif s'est encore alourdi depuis la seconde guerre mondiale et sa codification s'impose : seule l'ordonnance du 2 février 1945 synthétise harmonieusement les règles applicables à l'enfance délinquante. L'équipement français s'est très heureusement développé depuis la Libération à la lumière des travaux récents et grâce aux efforts conjugués des administrations publiques et de l'initiative privée : il reste néanmoins numériquement insuffisant, voire inexistant pour certaines catégories d'inadaptés. L'organisation administrative de la protection de l'enfance reste lourde. La multiplicité et les intrications des compétences subsistent : toutefois des progrès sensibles ont été réalisés, depuis 1939, sur le plan national, par la création d'organismes interministériels de coordination et surtout, sur le plan régional, grâce aux associations régionales de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence, où l'impulsion des pouvoirs publics soutient et actionne le dynamisme inhérent à l'initiative privée.

DEUXIEME PARTIE

**LA NATURE JURIDIQUE
DES ASSOCIATIONS REGIONALES
DE SAUVEGARDE
DE L'ENFANCE ET DE L'ADOLESCENCE**

Une institution ne saurait être séparée de son contexte. Avant d'aborder l'étude des associations régionales, il importait de préciser le cadre législatif et institutionnel dans lequel s'exerce leur action. Une vue d'ensemble de la législation protectrice de l'enfance inadaptée est indispensable à toute étude d'institution en ce domaine. Le contexte institutionnel lui-même, où les initiatives publiques et privées se conjuguent ou se superposent pour réaliser la protection, est digne d'intérêt par sa richesse et sa diversité.

Le moment est maintenant venu d'envisager l'institution objet de notre travail, les associations régionales de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence. De prime abord, ce sont des associations privées relevant de la loi du 1^{er} juillet 1901 et elles se classent sans difficulté parmi les institutions privées de protection de l'enfance inadaptée. Mais un examen plus poussé conduit à mettre en cause leur nature juridique elle-même : associations de droit privé, elles sont, en effet, soumises pour partie à des règles de droit public.

Nous définirons et préciserons cette nature juridique des associations régionales dans quatre chapitres. Dans un chapitre premier, nous tenterons une synthèse des règles du droit administratif relatives aux entreprises ou institutions d'intérêt public : avant de classer les associations régionales dans telle ou telle catégorie d'institutions, il importe d'avoir une idée d'ensemble des évolutions qui, surtout depuis le début de ce siècle, rapprochent les services publics des entreprises privées, donnant naissance à des organismes mixtes relevant, à la fois, du droit public et du droit privé.

Dans un chapitre deuxième, nous envisagerons le régime juridique des associations régionales, leur organisation et leur fonctionnement concrets, en insistant particulièrement sur ce qui les différencie des associations privées ordinaires.

Dans un chapitre troisième, nous nous prononcerons sur la nature juridique des associations régionales, à la lumière des développements précédents.

Enfin, dans un chapitre quatrième, nous étudierons l'Union nationale des Associations régionales, qui fédère, à l'échelon national, les associations de sauvegarde et dont le statut, en relation avec celui des associations régionales, pose quelques problèmes spécifiques.

CHAPITRE PREMIER

DU SERVICE PUBLIC A L'ENTREPRISE PRIVÉE

L'affrontement de l'individu et de l'Etat domine, depuis longtemps, l'ensemble des relations juridiques. La distinction du jus publicum et du jus privatum est, depuis le droit romain, la « *summa divisio* » des juristes ; les rapports des individus entre eux d'une part, la structure de l'Etat et les rapports des particuliers avec l'Etat d'autre part, sont deux ordres distincts de problèmes. Il ne nous appartient pas ici d'étudier la genèse de la notion d'Etat, ni de préciser à quelle époque l'Etat a été conçu comme sujet de droit, c'est-à-dire titulaire de droits et d'obligations au même titre que l'individu. DUGUIT s'est d'ailleurs vivement élevé contre cette conception : pour lui, seules les personnes individuelles sont des sujets de droit. L'Etat est une abstraction et la seule réalité, ce sont les gouvernants, c'est-à-dire les individus qui détiennent dans un groupement donné la puissance de contrainte matérielle, puissance qui doit être supérieure à toute autre volonté existant dans le territoire considéré pour qu'il y ait effectivement Etat (1).

Quoi qu'il en soit, l'Etat existe et le trait dominant de la conception individualiste des rapports juridiques, dont le droit romain, la Renaissance, Rousseau, la Révolution et le Code civil, jalonnent le développement dans le temps, c'est l'antagonisme foncier qui oppose l'individu et l'Etat (2). L'individu est libre, mais dans la mesure où l'Etat consent à cette liberté. Les rapports individuels sont des rapports d'égalité, les rapports entre les individus et l'Etat sont des rapports d'inégalité. Les seules relations possibles entre l'Etat et l'individu sont des relations de subordination. L'Etat se définit par des caractères opposés

(1) DUGUIT, Traité de droit constitutionnel, 2^e éd., 1921, tome I, p. 398-399.

(2) Sur cette conception, voir Bernard GÉNY : La collaboration des particuliers avec l'administration. Thèse Nancy, 1930, p. 19 et s.

à ceux de l'individu : autorité, prééminence, domination. Mais cette conception a subi l'influence des bouleversements économiques et sociaux des XIX^e et XX^e siècles : des relations autres que de dépendance se sont nouées entre les particuliers et l'Etat. La multiplicité sans cesse croissante des tâches de l'Etat l'a contraint à solliciter le concours des particuliers et à s'inspirer de leurs méthodes d'action ; inversement, les particuliers, isolés ou associés dans des groupements à efficacité grandissante, se sont insurgés contre leur infériorité et en sont venus à rivaliser avec l'Etat. Ainsi s'est instauré un relatif équilibre des forces ou, en tous cas, une moindre inégalité.

Comment l'Etat et l'individu exercent-ils leurs activités ? Plus précisément, dans le cadre de quelles institutions juridiques agissent-ils ? Dans le cadre du service public pour l'Etat, de l'entreprise privée pour l'individu. La schématisation est ici volontairement poussée au maximum : en fait, le service public et l'entreprise privée sont les degrés extrêmes d'une hiérarchie à l'intérieur de laquelle s'articulent les institutions dans une infinie variété de nuances. Mais il convient, avant tout, d'expliquer les notions extrêmes.

Peu de concepts ont été aussi controversés que celui de service public, car le rôle de cette notion dans le droit positif est devenu de plus en plus imprécis (3). La jurisprudence n'a guère contribué à dissiper les obscurités : évitant tout dogmatisme, elle s'est toujours refusée à donner une définition expresse du service public, et les incertitudes de la notion jurisprudentielle de service public sont, à juste titre, soulignées, par les auteurs (4). La définition, acceptée aujourd'hui par la majorité de ceux-ci, résulte d'une conception matérielle du service public : le service public, c'est toute activité exercée par une collectivité publique, en vue de donner satisfaction à un besoin d'intérêt général (5). Cette

(3) Sur la notion de service public, voir DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 3^e éd., 1928, tome II, p. 59 et s. ; JÉZE, *Principes généraux de droit administratif*, 3^e éd., 1930, livre II ; DE LAUBADÈRE, *Traité élémentaire de droit administratif*, 2^e éd., 1957, p. 533 et s. ; LOP, *Essai sur la notion de service public en droit administratif français*, Thèse Toulouse, 1952.

(4) La conception organique fut la première adoptée par la jurisprudence (T. C., 8 février 1873, *BLANCO*, S. 1873, 3, 153, concl. *DAVID*). La primauté de l'élément matériel apparait notamment dans les arrêts : C. E., 13 mai 1938, *Caisse Primaire D.*, 1939, 3, 65, concl. *LATOURNERIE*, note *PÉPY* ; 31 juillet 1942, *MONPEURT*, D., 1942, 138, concl. *SÉGALAT* ; 21 octobre 1949, *Mutuelle du Mans*, D. 1950, 162, note *WALINE*. La jurisprudence parle le plus souvent d'organes chargés de gérer un service public (C. E., 21 novembre 1947, de *Castex*, *Rec.*, p. 433 ; 1^{er} décembre 1950, *Electricité de France*, S. 1951, 3, 61).

(5) Sur la conception matérielle du service public, voir *MORANGE*, *Le déclin de la notion juridique de service public*, D., 1947, *chron.*, p. 45 ; *WALINE*, *Vicissitudes récentes de la notion de service public*, *Rev. Ad.*, 1948, p. 23 ; *BLAEVOET*, note au D., 1933, 3, 69 et *chron.* au D., 1947, 73. Dans son précis de droit administratif, 10^e éd., 1951, p. 16, *ROLLAND* donne la préférence à la conception organique.

conception matérielle est ordinairement préférée à la conception organique pour laquelle le service public, c'est l'appareil administratif, l'organe qui assume l'activité d'intérêt général. En fait, les deux sens de l'expression « service public », bien loin de s'exclure, s'enchevêtrent à ce point en doctrine et en jurisprudence que la distinction entre le service public-activité et le service public-organe n'apparaît plus nettement. Toutefois, l'élément matériel a la primauté en ce sens qu'il y a service public chaque fois que l'activité assumée constitue une activité d'intérêt général dont les pouvoirs publics ont entendu faire un service soumis à un régime juridique spécial, le régime administratif. Ce dernier trait fait d'ailleurs l'objet de nouvelles controverses, car le développement des services publics non administratifs a conduit à distinguer les services publics proprement dits, soumis à un régime de droit public exorbitant du droit commun et les services publics industriels ou commerciaux qui échappent au régime administratif et relèvent du droit privé. En fait, une séparation aussi tranchée est impossible, car cette seconde catégorie est soumise à un régime mixte, à large prédominance de droit privé, mais comportant aussi des conséquences de l'idée de service public. Le dénominateur commun de ces divers types de services publics, c'est incontestablement la notion d'intérêt général, notion d'ailleurs très variable selon les individus et les groupes sociaux, dans l'espace et dans le temps.

Quant aux activités privées, elles sont par définition même, suffisamment étrangères à l'intérêt général pour n'être soumises à aucun régime exorbitant. La notion d'entreprise, par sa généralité, nous semble recouvrir assez exactement l'ensemble des structures juridiques utilisées par les particuliers pour exercer leurs diverses activités dans le cadre de la vie en société. Nous entendrons par entreprise tout agencement de matériel et de personnel possédant une structure juridique et poursuivant une fin déterminée, généralement la satisfaction d'un besoin ou la réalisation d'un but, individuel ou collectif. L'activité de l'entreprise ne sera pas nécessairement limitée au domaine économique, comme on l'entend en général, mais pourra être politique, social, charitable, etc... Le terme d'entreprise recouvre ainsi toute une série de catégories juridiques ayant chacune leur droit propre : associations, fondations, sociétés, syndicats, etc... (6). Son but

(6) Nous n'ignorons pas que le terme d'entreprise a une coloration surtout économique. Nous le préférons cependant au terme activité, trop vague et insuffisamment juridique et au terme institution qui nous semble appartenir, de plus en plus, exclusivement au vocabulaire du droit public. La notion d'entreprise est du reste employée dans la plupart des disciplines juridiques. Le droit administratif parle d'entreprise publique. Pour le droit du travail, l'entreprise est non plus l'entité économique, mais la société organisée de caractère hiérarchique

sera soit la réalisation d'un bénéfice, soit la poursuite d'une fin désintéressée.

Mais la logique des classifications juridiques est fréquemment démentie et dépassée par les faits. Pendant longtemps, notre droit n'a connu que deux catégories d'activité : les activités privées, soumises au droit commun et s'exerçant dans le cadre des entreprises privées, et les activités qui présentent une utilité générale et sont érigées en services publics. Or, ces deux notions permettent mal d'analyser un domaine où l'évolution récente a accru les cas particuliers et multiplié les nuances : des formes intermédiaires sont apparues, rebelles à toute classification, car elles présentent, à la fois, des traits du service public et de l'entreprise privée. Les entreprises d'utilité publique ou d'intérêt général se sont multipliées. Les juristes assouplissant leurs classifications ont dû y aménager une place aux organismes nouveaux nés de la double immixtion de l'Etat dans les activités des particuliers et des particuliers dans les tâches réservées à l'Etat. D'où une modification des structures d'accueil des diverses activités : l'unité du régime juridique des services publics, n'est plus qu'un souvenir, l'entreprise privée n'est plus aujourd'hui l'entreprise du XIX^e siècle, le syndical, la société et l'association de 1959 ne sont plus les mêmes qu'au début du siècle.

C'est cette considérable évolution que nous nous proposons de retracer en étudiant d'abord, sur un plan général, les formes intermédiaires entre le service public et l'entreprise privée, puis, sur un plan particulier, le régime juridique de l'association.

SECTION I

Les formes intermédiaires entre le service public et l'entreprise privée

C'est là une matière aussi abondante que délicate. Il n'entre pas dans notre propos d'étudier, dans le détail, des régimes juridiques aussi divers que ceux de la concession de service public, de la société d'économie mixte, de l'entreprise nationalisée

orientée en vue d'une fin économique à l'aide de moyens matériels et où se nouent des rapports de travail entre employeurs et salariés. Le droit civil connaît le contrat d'entreprise (art. 1779, Code civ.). Le droit commercial prend en considération la notion d'entreprise pour la détermination des actes de commerce et des professions commerciales (art. 632, Code comm.) dans une acception d'ailleurs assez voisine de celle de l'économie politique. Il n'est pas enfin jusqu'au droit pénal qui ne parle à propos de l'escroquerie (art. 405, Code pén.) de « fausses entreprises ». Il nous faut négliger ici toutes ces significations particulières. Sur la notion juridique d'entreprise, voir DESPAX, *L'entreprise et le Droit*, Paris, 1957.

ou de l'établissement d'utilité publique. Nous voulons simplement jalonner les étapes et tenter de déterminer, dans leurs grandes lignes, l'origine, les modalités et les effets de l'interpénétration du droit public et du droit privé qui caractérise le monde juridique moderne. A cette fin, il nous faut envisager le principe primitif, la différenciation absolue du service public et de l'entreprise privée (sous-section 1), puis les phénomènes d'interpénétration du droit public et du droit privé et leur incidence sur les régimes juridiques du service public et de l'entreprise privée (sous-section 2).

SOUS-SECTION 1

Le principe de la différenciation absolue du service public et de l'entreprise privée

Paragraphe 1. — LA SÉPARATION ABSOLUE DE LA VIE ADMINISTRATIVE
ET DE LA VIE PRIVÉE : LA PREMIÈRE MOITIÉ DU XIX^e SIÈCLE

L'antagonisme irréductible entre l'individu et l'Etat a exercé une profonde influence sur la structure de notre droit administratif. Dans la conception révolutionnaire, l'Etat s'oppose à l'individu, la volonté générale domine les volontés particulières. D'où une séparation théoriquement étanche entre la vie administrative et la vie privée : l'administration ne connaît les particuliers que pour leur imposer sa volonté, les particuliers ignorent l'administration et se gardent d'intervenir dans les tâches dont elle a le monopole.

Tout, en effet, s'oppose dans cette conception rigoureuse, les principes du « régime administratif » aux principes du droit commun. L'administration jouit de prérogatives qui lui permettent d'exiger unilatéralement, de tout particulier, des services ou des prestations obligatoires. Le privilège de la décision exécutoire, le bénéfice de l'action d'office, l'inefficacité vis-à-vis de l'administration et se gardent d'intervenir dans les tâches dont crent cette prééminence de l'administration qui va à l'encontre des grands principes du droit commun que sont la liberté contractuelle et le non-emploi de la force matérielle pour la sanction d'un droit privé. Les rapports de l'Etat, au sens large et de l'individu, sont des rapports d'assujettissement (7).

Ces contrastes ne signifient pas pourtant que, dans les faits, l'individu et l'Etat vivent dans un isolement complet l'un par

(7) GÉNY, *op. cit.*, p. 19 et s.

rapport l'autre (8). Il y a des échanges incessants entre les deux plans juridiques, car la vie publique se développe au sein de la vie privée : les agents de l'administration sont d'abord des particuliers, les fortunes privées alimentent les finances publiques, etc... Mais aucune collaboration organisée n'existe dans cette conception entre les activités publiques et privées : en dehors des cas où les pouvoirs publics font appel par voie autoritaire aux personnes ou aux biens privés pour se les incorporer, le domaine du service public est totalement fermé aux particuliers, de même que le domaine de la vie privée est interdit à l'administration en tant qu'elle fait usage de ses prérogatives de puissance publique. Les institutions qui réalisent les interventions de l'Etat dans les domaines de l'industrie et du commerce — interventions très exceptionnelles au XIX^e siècle et destinées uniquement à l'encouragement de certaines initiatives privées — sont regardées comme des organes de l'administration (9). Dans cette conception, service public et régime administratif sont des expressions synonymes : toute intervention de l'Etat entraîne la création d'un service public et l'application du régime administratif. Il y a coïncidence parfaite entre la nature administrative de l'organe, le caractère d'intérêt général qui s'attache à sa mission et les traits essentiels de son régime juridique. Le statut de l'entreprise privée, de pur droit privé, est irréductiblement étranger à ce régime.

De quels principes de philosophie politique découlent ces traits si fortement accusés du régime administratif ? A travers les économistes (Adam SMITH) et les philosophes (ROUSSEAU), le XVIII^e siècle a cru sincèrement en la bonté naturelle de l'homme. L'individu est la seule réalité naturelle et ce qui est naturel est bon : la société politique et l'Etat ne sont que des constructions artificielles. Il en résulte, d'une part, que le rôle de l'Etat doit être aussi limité que possible ; d'autre part, que le droit a un caractère strictement individualiste. Cette doctrine libérale, dans la mesure où elle réduit à un domaine restreint la compétence de l'activité étatique, et, partant, le développement des services publics, favorise l'établissement d'une séparation tranchée de la vie publique et de la vie privée. A l'intérieur de ce domaine restreint, l'activité étatique doit être soumise à des règles propres, vigoureusement individualisées, où l'élément puissance publique l'emporte à l'origine : c'est le côté « *imperium* », le côté dominateur du service public, prépondérant jusqu'au milieu du XIX^e siècle (10).

(8) GÉNY, *op. cit.*, p. 26.

(9) Voir en ce sens les arrêts suivants : Cass. Req., 28 octobre 1885, D., 1885, I, 397 et T. C., 9 décembre 1899, CANAL DE GIGNAC S., 1900, III, 49, note HAURIOU à propos des chambres de commerce et des associations syndicales de propriétaires classées parmi les établissements publics.

(10) GÉNY, *op. cit.*, p. 32.

Mais l'Etat tend rapidement à accroître ses compétences. La séparation tranchée entre la vie administrative et la vie privée reçoit alors une justification d'ordre politique inspirée par un souci de protection de l'Etat. Rejeter toute coopération entre les particuliers et l'Etat, c'est pour ROUSSEAU préserver l'autonomie individuelle ; sous l'Empire, c'est éviter la décomposition de la souveraineté de l'Etat. L'optique s'est modifiée, mais les conséquences restent les mêmes.

Le vieille classification romaine du jus publicum et du jus privatum connaît ainsi, dans le monde issu de la Révolution, une faveur nouvelle. Le droit privé règle les intérêts privés et les rapports des particuliers entre eux ; il est, par excellence, le terrain des libres conventions. Le droit public, au contraire, est dominé par des considérations d'intérêt général, il a pour objet l'Etat. Le droit privé est un droit d'égalité, le droit public un droit de privilèges (11).

La séparation de la vie administrative et de la vie privée, l'opposition du droit public et du droit privé permettent une classification des personnes morales d'une netteté inconnue de l'Ancien Régime : elles sont nécessairement soit publiques, soit privées (12). Les difficultés sont d'ailleurs limitées par le petit nombre des personnes morales ; la mystique individualiste de la Révolution se traduit par une hostilité farouche à l'égard de tout groupement intermédiaire entre l'individu et l'Etat. « Il n'y a plus de corporation dans l'Etat, il n'y a plus que l'intérêt particulier de chaque individu et l'intérêt général », s'écrie LE CHAPPELLIER, en 1791. L'Etat, désireux d'affermir sa puissance et les individus aspirant à leur émancipation s'unissent dans une commune méfiance à l'égard des corps et communautés, offenses aux dogmes nouveaux de l'égalité et de la liberté. Pour éviter tout retour aux « corporations », la Révolution s'applique à les rendre inutiles : désormais, à condition de respecter les lois et règlements de police, l'individu peut poursuivre en toute liberté son activité, économique ou autre. C'est le domaine de la vie privée, l'Etat n'y empiète pas. Quant aux tâches que l'individu, à la recherche de son intérêt personnel, ne peut remplir, l'Etat s'en charge. Seule, l'administration, semble-t-il, peut pourvoir au bien commun : sous l'Empire, l'administration se réserve tout ce qui touche à l'intérêt général. Mais la vie économique reste le domaine par excellence des particuliers. « L'Etat nouveau,

(11) Cf. H. CAPITANT, Introduction à l'étude du Droit civil, 4^e éd., 1921, p. 42-43.

(12) GÉNY, *op. cit.*, p. 40 et s., et TRICOT, Essais sur les entreprises d'intérêt général. Thèse Lyon, 1943, p. 20.

limité à quelques attributions de souveraineté dont il a le monopole, se dresse seul au milieu d'une société civile individualiste » (13).

§ 2. — L'ASSOUPLISSEMENT DU PRINCIPE DE SÉPARATION
ENTRE LA VIE ADMINISTRATIVE ET LA VIE PRIVÉE
LA SECONDE MOITIÉ DU XIX^e SIÈCLE ET LE DÉBUT DU XX^e SIÈCLE

A. — *Les causes*

Les conceptions individualistes et le petit nombre des services publics ont déterminé, au début du XIX^e siècle, une spécification du régime administratif et une séparation nette entre la vie administrative et la vie privée. Divers facteurs contribuent dans la seconde moitié du XIX^e siècle à atténuer la rigueur de ces principes.

A l'origine de cet assouplissement, il y a l'évolution économique et sociale (14). Les conceptions de la Révolution et de l'Empire correspondaient à une économie où la production était le fait de paysans, d'artisans, de petits entrepreneurs jaloux de leur indépendance et entre lesquels jouait librement la concurrence. Dans la seconde moitié du XIX^e siècle, la révolution industrielle donne naissance à un mouvement de concentration des entreprises qui déborde largement le cadre individuel. Les ouvriers réunis dans les grandes agglomérations urbaines prennent conscience de leurs intérêts communs. Le mouvement associationniste s'amplifie dans les domaines économique, social, religieux, charitable, politique. Le législateur tente de sauvegarder la mystique révolutionnaire hostile aux corps intermédiaires, mais, submergé par l'évolution des idées et des faits, il est contraint de promulguer les lois sur les sociétés de commerce, les sociétés de secours mutuel, les associations de propriétaires, les syndicats professionnels et les associations en général. Accèdent ainsi à l'existence légale des groupements que l'Etat considère d'abord comme de simples particuliers, auxquels il cherche à adapter les principes élaborés pour les individus au début du siècle, puis comme des puissances de fait avec qui il doit composer. Des relations se nouent, incompatibles avec la stricte logique d'une séparation absolue entre l'Etat et l'individu.

La reconnaissance des groupements s'accompagne d'une intervention de plus en plus poussée de l'Etat dans la vie économique et sociale du pays. L'Etat descend du piédestal de la souveraineté politique pour seconder l'initiative privée incapable de

(13) TRICOT, *op. cit.*, p. 19.

(14) TRICOT, *op. cit.*, p. 24 et s. Sur les incidences juridiques de cette évolution, voir DUGUIT, *Les transformations du droit public*, Paris, 1913.

faire face seule aux tâches nouvelles. Des textes, de plus en plus nombreux, imposent aux citoyens des obligations ou des abstentions et entourent les entreprises privées d'un réseau législatif de plus en plus serré. D'autre part, les services publics se développent : leur extension correspond d'ailleurs à une nécessité politique, les gouvernants devant constamment accorder des satisfactions nouvelles aux gouvernés s'ils veulent continuer à jouir de leurs suffrages. D'où une altération de la notion primitive de service public, où l'élément service public et utilité publique commence à l'emporter sur l'élément puissance publique (15). L'extension des services publics est du reste compensée par leur décentralisation : l'Etat, cessant de se cantonner dans ses attributs de puissance publique et se faisant le serviteur de la collectivité, a normalement associé cette collectivité à la gestion des services qui l'intéressent. La décentralisation territoriale et la décentralisation par services contribuent puissamment à rapprocher l'administration des particuliers (16).

La seconde moitié du XIX^e siècle et le début du XX^e siècle sont donc marqués par un double mouvement : d'une part, les individus se groupent, les entreprises se concentrent et des puissances nouvelles se constituent, intermédiaires entre l'individu et l'Etat ; d'autre part, l'Etat multiplie les interventions, soit par la création et l'extension des services publics, soit par une immixtion dans les activités économiques et sociales des particuliers. De ce double mouvement vont naître des entreprises nouvelles, les entreprises d'intérêt général.

B. — *Le développement des entreprises d'intérêt général*

Dès le Premier Empire, l'idée d'entreprise d'intérêt général est présente dans la législation avec la loi du 21 avril 1810 sur les mines. Les concessions de mines ne sont pas des entreprises de pur intérêt particulier, elles ont un intérêt général et, tout en restant soumises aux règles du droit commun, elles font l'objet de dispositions spéciales dont l'ensemble constitue le droit minier.

De même, la Banque de France doit fonctionner à la fois dans l'intérêt des actionnaires et dans celui du pays : l'impulsion du Premier Consul lors de sa création, le privilège exclusif d'émission qu'elle reçoit le 24 germinal an XI, la nomination de son gouverneur par le pouvoir politique en font un organisme aberrant par rapport à l'entreprise privée classique (17).

(15) Cf. en ce sens les conclusions du Commissaire du gouvernement ROMIEU sous l'arrêt du C. E. TERRIER, 6 février 1903, S., 1903, 3, 25.

(16) GENY, *op. cit.*, p. 55 et s.

(17) La loi du 22 mars 1806 prévoit les grandes lignes de l'organisation de la Banque de France.

Sous la Restauration et la Monarchie de Juillet naissent et se développent, dans le domaine de la prévoyance, les caisses d'épargne, à l'origine privées, mais que leur faiblesse conduit à solliciter le concours de l'Etat pour le placement de leurs fonds (18).

Si ces premières entreprises, d'intérêt général, représentent des exceptions jusque vers 1850, elles se développent par la suite comme autant d'atteintes au principe d'opposition entre le service public et l'entreprise **privée**.

Dans le domaine social, le grand tournant est la Révolution de 1848. La classe ouvrière devient une force publique et les gouvernements doivent tenir compte de ses besoins et de ses désirs. Les sociétés de secours mutuels, soumises sous le Second Empire à un régime de faveur, mais de patronage, sont affranchies par la loi du 1^{er} avril 1898 qui leur permet de se constituer librement : toutefois, un contrôle subsiste pour les sociétés approuvées ou reconnues (19). La loi de 1910, sur les retraites ouvrières et paysannes, traduit l'intervention de l'Etat aux côtés de la mutualité aux ressources trop faibles et aux efforts dispersés. Institutions purement privées à l'origine, les organismes mutualistes évoluent vers le régime de l'entreprise d'intérêt général soutenue et guidée par l'Etat. Les sociétés d'habitation à bon marché et les sociétés de crédit immobiliers commencent, elles aussi, à se colorer de droit public. Les banques populaires et les caisses de crédit agricole voient leur statut défini par l'Etat qui leur accorde des privilèges en échange d'un certain contrôle administratif. Les syndicats professionnels de la loi du 21 mars 1884 sont conçus comme des associations privées, groupant les intérêts des particuliers appartenant à la même profession et dominées par l'idée de liberté, mais les gouvernements s'efforcent d'associer les syndicats, représentants de la profession, à leur action. La loi du 1^{er} juillet 1901 consacre la liberté d'association, mais institue un contrôle sur les associations reconnues d'utilité publique.

Dans le domaine économique (20), les principes libéraux sont de plus en plus vidés de leur substance par des exceptions si nombreuses qu'elles deviennent la règle. Sur le plan doctrinal, les défenseurs des tendances socialistes et solidaristes, désireux d'accroître le rôle de l'Etat, représentant les intérêts généraux de la collectivité, et de transformer le droit individuel de l'entrepreneur en fonction exercée au profit de la collectivité, l'emportent sur les partisans d'un libéralisme désuet. La concentration des

(18) Cf. Coudry, Contribution à l'histoire des Caisses d'Epargnes ordinaires en France. Thèse Bordeaux, 1935.

(19) Tricot, *op. cit.*, p. 27-28.

(20) Tricot, *op. cit.*, p. 31 et s.

entreprises aboutit, par ailleurs, à leur faire perdre leur caractère privé : l'importance de leur activité et du personnel qu'elles emploient, le volume de leurs affaires, leur structure administrative complexe qui les rapproche des services publics distinguent fondamentalement la grande entreprise industrielle de la fin du XIX^e siècle de la petite exploitation agricole ou artisanale des codes napoléoniens. Tous ces facteurs modifient profondément la structure de l'entreprise privée. La solidarité des entreprises et des divers secteurs de l'économie nationale justifie l'immixtion de l'Etat dans les entreprises pour en assurer la continuité et le fonctionnement régulier. Cette immixtion est particulièrement sensible dans les domaines des transports, des matières premières, des sources d'énergie et du crédit. La prospérité économique du pays, son unité politique et sa sécurité militaire dépendent d'une bonne organisation de ses transports : l'Etat fait des compagnies privées de chemins de fer des concessionnaires de travaux publics, reconnaît l'intérêt national de certaines lignes de transports maritimes et subventionne les compagnies privées. Dans le domaine minier, la loi du 27 juillet 1880 aggrave le contrôle administratif. L'Etat est amené à contrôler la distribution du crédit, conçu comme un moyen d'orienter toute la vie économique : le secteur semi-public du crédit prend une place grandissante parmi les institutions bancaires (Banque de France, Crédit Foncier).

L'élargissement du domaine des entreprises mixtes, procédant de l'évolution même du capitalisme, conduit la doctrine et la jurisprudence à assouplir la rigueur de leurs conceptions primitives. En 1856, la Cour de Cassation (21) énonce formellement à propos des caisses d'épargne privées la distinction entre les établissements publics, organes administratifs gérant un service public et les établissements d'utilité publique qui bénéficient d'avantages spéciaux et subissent un contrôle en raison de leur but d'intérêt général, mais restent des organismes privés. C'est par là même reconnaître aux particuliers le droit de collaborer avec l'Etat dans l'accomplissement des tâches d'intérêt général. Mais l'incertitude des critères de distinction conduit les auteurs à admettre l'existence, entre l'établissement public et l'établissement d'utilité publique, d'institutions intermédiaires, les associations syndicales de propriétaires et les comités d'habitations à bon marché entre autres. Dès 1905, Hauriou relève que la distinction entre les deux catégories d'établissements est « plus conforme à la logique qu'aux exigences de la vie » (22). Le Conseil d'Etat, fidèle à sa ligne de conduite, toute de pragmatisme

(21) Cass. Civ., 5 mars 1856, S., 1856, I, 517.

(22) Note sous C. E., 22 mars 1903, Caisse des écoles du 7^e arrondissement, S., 1905, III, 33.

et d'empirisme, ne s'est pas « accroché » outre mesure à cette distinction, vite dépassée par la multiplication des institutions.

Pour sa part, la doctrine s'attache à réviser les principes qui déterminaient, dans la conception révolutionnaire, les rapports entre l'individu et l'Etat. L'ampleur et la diversité des formes juridiques nouvelles de la vie collective sont telles que les auteurs sont obligés de leur reconnaître le droit à l'existence. La notion d'utilité publique est approfondie : c'est à l'Etat qu'il appartient de prendre en charge les besoins d'ordre général que l'initiative privée est incapable de satisfaire, mais l'administration n'a plus « le monopole du bien public ». Des théories nouvelles, mieux adaptées aux faits, apparaissent, en particulier, la théorie de l'institution (23). La société humaine est composée d'une foule d'institutions, de constitution et d'activité les plus diverses, organisations permanentes ordonnées en vue de certaines fins. Les individus s'ordonnent en institutions, familles, entreprises, sociétés, associations, fondations, etc..., et les institutions s'ordonnent à leur tour en institutions de plus en plus vastes jusqu'à l'institution suprême, qui est le genre humain. L'Etat n'est qu'un des maillons de cette chaîne. Il y a de l'individu à l'Etat toute une gamme d'institutions coordonnées et échelonnées, dont chacun est le siège d'un système juridique articulé à d'autres systèmes juridiques. Toutes ces institutions collaborent à la réalisation de fins qui leur sont communes.

La seconde moitié du XIX^e siècle et le début du XX^e siècle marquent le début d'une interpénétration réciproque du secteur public et du secteur privé. Des entreprises, à caractère mixte, apparaissent sous la double impulsion de l'interventionnisme étatique et du mouvement associationniste.

Sous-Section 2

L'interpénétration du Droit public et du Droit privé et son incidence sur les régimes juridiques du service public et de l'entreprise privée

Les guerres et les crises du XX^e siècle vont accélérer, d'une manière décisive, l'évolution des rapports entre l'administration et les particuliers en accentuant les interactions réciproques. Nous envisagerons successivement l'évolution de la vie administrative depuis 1914 et ses deux composantes essentielles : la pénétration du droit privé dans les services publics et l'extension du droit public aux activités privées.

(23) Cf. RENARD, La théorie de l'institution, tome I, 1930 ; GÉNY, *op. cit.*, p. 5 et s. et 59 et s., et LEGAL et BRETTE DE LA GRESSAYE, Le pouvoir disciplinaire dans les institutions privées, Paris, p. 21 et s.

§ 1. — L'ÉVOLUTION DE LA VIE ADMINISTRATIVE DEPUIS 1914

A. — *Les étapes de l'évolution*

La guerre de 1914 donne momentanément aux services publics une grande extension, notamment en matière de ravitaillement. La pénurie des matières premières donne naissance à des consortiums, groupements d'industriels et de commerçants qui collaborent avec les pouvoirs publics à la répartition des denrées et à l'organisation de la production. L'ampleur des problèmes nationaux, que pose la guerre mondiale, habitue les esprits à la permanence de l'intervention étatique dans les activités privées. Dans l'immédiat après-guerre, les lois de 1919 illustrent, en matière de mines et d'électricité, l'idée d'entreprises d'intérêt général ; le Crédit national vient s'ajouter au nombre des instituts de crédit semi-publics, le capitalisme d'Etat et l'économie mixte prennent leur essor.

La crise économique de 1929 provoque de multiples interventions de l'Etat pour renflouer les entreprises, renforcer la réglementation administrative et organiser les premiers groupements professionnels obligatoires. En même temps, l'Etat contrôle plus étroitement les entreprises auxquelles il accorde son concours financier. Les réformes sociales du Front populaire, en 1936, font des syndicats des organismes semi-officiels. L'Etat poursuit la coordination des transports et décide, pour des raisons de sécurité, de contrôler les usines de guerre (loi du 11 août 1936 (24)).

Ainsi s'élargit une zone d'intérêt général qui n'est ni purement publique, ni purement privée, mais où s'imbriquent étroitement des traits du service public et de l'entreprise privée. La guerre de 1939 accentue la main mise de l'Etat sur les activités nationales : la guerre moderne, totale, exige, en effet, que toutes les forces de la nation soient groupées sous une direction unique. Le domaine de l'activité privée est réduit au strict minimum, car tout ce qui présente une importance quelconque pour la conduite de la guerre est considéré comme d'intérêt public. La loi du 11 juillet 1938, sur l'organisation de la nation pour le temps de guerre, marque une étape décisive dans les progrès de l'étatisme, puisqu'elle soumet pratiquement la direction de l'économie au contrôle de l'administration.

La défaite de 1940 engendre un bouleversement total de la vie économique et sociale du pays. Il faut remettre en marche les activités essentielles, reconstruire, réorganiser, soutenir et guider l'initiative privée, dépassée par l'énormité des problèmes

(24) Sur l'évolution des structures du capitalisme au XX^e siècle, voir F. PERRON, Cours d'économie politique, tome I, Paris, 1942, p. 207 et s.

auxquels elle se trouve confrontée. Va-t-on, dès lors, assister à une intervention généralisée et directe de l'Etat ? Les dangers politiques d'une telle solution et notamment la hantise du communisme conduisent le gouvernement de Vichy à préférer à l'étatisme pur et simple les solutions corporatives. Les nouvelles institutions, créées par l'Etat, revêtent un aspect mi-administratif, mi-professionnel, mais où le caractère autoritaire du régime se manifeste par une structure pyramidale imitée de la hiérarchie administrative : à la pointe, le chef, un ministre ou le chef de l'Etat lui-même, à la base des individus ou des entreprises et, pour servir entre eux de relais, des échelons intermédiaires, dont la désignation vient d'en haut. Il en résulte des institutions semi-publiques, originales et éphémères, émanations d'un dirigisme qui s'étend à tous les secteurs de l'activité nationale.

Le rétablissement de la légalité républicaine a pour effet de balayer bon nombre de ces institutions. Les tâches de remise en ordre de l'économie exigent néanmoins le maintien de certaines formes d'interventionnisme. A ce propos, s'affrontent des tendances politiques contradictoires, opposant les défenseurs du libéralisme aux partisans du dirigisme. Le programme économique, établi en mars 1944, par les partis de la majorité au sein du Conseil national de la Résistance, affirme la nécessité d'un plan de production dont l'Etat arrête les modalités et contrôle l'exécution en assurant la subordination des intérêts particuliers à l'intérêt général, préconise une politique de nationalisations englobant les grands moyens de production, promet aux travailleurs la reconstitution d'un syndicalisme libre, l'amélioration de leurs conditions de vie et la participation à la direction de l'économie et à la gestion des entreprises : la réalisation de ce programme suppose assurément une économie dirigée ou au moins contrôlée par l'Etat.

Aujourd'hui l'immixtion de l'administration dans le secteur privé reste considérable. Les nationalisations de 1945-1946 ont confié aux entreprises publiques nouvelles les secteurs les plus importants de la vie économique, mais l'initiative privée a été peu à peu affranchie des servitudes les plus lourdes de l'économie dirigée. Les institutions corporatives sont abolies, mais les groupements professionnels jouent un grand rôle dans la vie de l'Etat. Les formes autoritaires du dirigisme ont fait place à toute une gamme de procédures par lesquelles l'Etat exerce une pression sur le sens et le développement des activités économiques. L'entreprise capitaliste demeure la cellule de base de l'organisation économique, mais elle subit, d'une part, la pression des entreprises nationalisées, d'autres part, les répercussions d'une législation sociale qui aggrave les charges et limite l'autorité patronale. Enfin, les dérogations aux principes libéraux sont si nombreuses que

les procédures exorbitantes du droit commun pénètrent tous les secteurs de l'activité économique, tandis que l'Etat prétend en revanche gérer les entreprises qu'il assume comme le ferait n'importe quel particulier. Dans les secteurs non économiques, l'extension de la notion d'intérêt général motive sans les justifier toujours les empiètements répétés de l'Etat (25).

1914, 1940 et 1945 marquent donc les grandes étapes d'une évolution qui, en accroissant le nombre des entreprises mixtes, intermédiaires entre le service public et l'entreprise privée, a renouvelé le tableau des institutions. Cette évolution devait augmenter l'imprécision des concepts classiques et engendrer, au sein des théories juridiques, des contradictions souvent insurmontables.

B. — *Les conséquences de l'évolution de la vie administrative : la multiplication des organismes à nature juridique incertaine*

Les phénomènes d'imprégnation réciproque du droit public et du droit privé, nés de l'évolution de la vie administrative et économique depuis 1914, ont profondément influé sur le contenu des notions juridiques elles-mêmes. On a parlé d'une crise de la notion de service public (26) : on pourrait parler tout autant d'une crise de la notion d'entreprise privée. La notion ambiguë d'entreprise d'intérêt général recèle tant d'incertitude qu'elle semble avoir une signification surtout négative et qu'on peut y voir un moyen commode de placer des réalités « sui generis » qu'on est incapable de ranger ailleurs. En fait, la rigueur des classifications anciennes cède devant la confusion des institutions. Les textes sont souvent muets sur la nature juridique des organismes qu'ils créent, à moins qu'ils ne leur attribuent une qualification erronée. Il est souvent impossible aujourd'hui de déterminer si telle situation ou opération juridique est de droit privé ou de droit public, tant les interventions de l'Etat se mêlent à l'action des particuliers. Un domaine incertain s'est ainsi constitué qu'on a très justement comparé à « une contrée broussailleuse où les buissons, sinon les arbres, risquent de cacher la forêt » (27). M. Tricot analyse ainsi cette évolution : « Nous avons autrefois une masse de rapports interindividuels se développant librement au gré des intérêts de chacun dans le cadre établi par la législation et les pouvoirs de police, c'était le domaine du droit privé. Au sein de ces rapports privés et s'en distinguant nettement, se découpaient des zones d'action de l'administration où régnait, en principe, le droit public. Il y avait en somme juxtaposition des secteurs publics et privés,

(25) Voir B. CHÉNOT, *Organisation économique de l'Etat*, Paris, 1951, p. 64.

(26) L'HUILLIER, A propos de la « crise » de la notion de service public D., 1955, chron., p. 419.

(27) Note PÉPY sous C. E., 13 mai 1937

on passait de l'un à l'autre en restant sur le plan horizontal. C'est verticalement que se fait maintenant la distinction. Il y a graduation et interpénétration de l'un des termes à l'autre : en descendant de l'Etat, qui est au sommet de la hiérarchie, aux individus qui sont à la base, on passe à des zones successives où le droit public apparaît d'abord à l'état pur, puis se mélange, suivant des proportions infiniment variables, au droit privé, jusqu'au moment où celui-ci prédomine, sans toutefois exister exclusivement (28).

On ne saurait mieux définir ces structures nouvelles qu'en les illustrant à l'aide d'une comparaison tirée de la géologie : ces combinaisons du droit public et du droit privé font penser à un socle primaire sur lequel seraient venus se greffer des terrains sédimentaires plus récents et moins épais qui modifieraient l'aspect extérieur du socle et lui conféreraient une individualité nouvelle. Quelle est alors la tâche du juriste ? Il doit d'abord définir les éléments de cette « stratification » juridique. Puis, il lui faut replacer l'institution étudiée parmi les organismes intermédiaires entre le service public et l'entreprise privée : car c'est par une succession de transitions insensibles qu'on va du service administratif à l'œuvre purement privée, en passant par l'institution semi-publique et l'entreprise privée contrôlée.

Mais la multiplicité des institutions rend très complexe tout effort de classification. Efforçons-nous cependant de décrire les grands courants de l'évolution et de sérier les institutions auxquelles ils donnent naissance.

§ 2. — LA PÉNÉTRATION DU DROIT PRIVÉ DANS LES SERVICES PUBLICS ET SON INCIDENCE SUR LEUR RÉGIME JURIDIQUE

Dans la théorie primitive du régime administratif, le recours par l'administration aux procédés du droit privé à l'occasion de la gestion des services publics était admis à titre exceptionnel : il s'agissait d'un choix volontaire et limité de l'administration. La jurisprudence admettait notamment l'emploi de ces procédés à l'occasion du fonctionnement du service public : recrutement du personnel, contrats, etc... Toutefois, l'administration n'était pas autorisée à soumettre l'ensemble d'un service public aux procédés de la gestion privée. Une extension importante de la notion de gestion privée a été réalisée le jour où la jurisprudence a reconnu que certains services publics, les services publics industriels et commerciaux « fonctionnaient dans les mêmes conditions que les entreprises privées industrielles ou commerciales similaires »

(28) TRICOT, *op. cit.*, p. 82.

(29). Fonctionnant comme des entreprises privées, les services publics industriels et commerciaux sont soumis à un régime juridique mixte où se combinent des éléments de droit public et de droit privé. La jurisprudence a tendu à soumettre, de plus en plus, le régime des services industriels au droit privé et à la compétence judiciaire, mais ils demeurent des services publics distincts des entreprises privées de l'administration.

La pénétration du droit privé dans le secteur public est encore plus accusée dans le cas des entreprises nationalisées. Les nationalisations en 1945 et 1946 (Usines Renault, Société Gnome et Rhône, Transports aériens, Gaz et Electricité, Houillères et Charbonnages, Banques, Assurances, Société nationale des Entreprises de Presse) ont transformé en entreprises publiques un certain nombre d'entreprises privées ou des secteurs entiers d'entreprises privées. Le régime juridique des entreprises nouvelles a été déterminé par le souci du législateur d'accentuer l'assimilation aux entreprises privées : les entreprises nationalisées se rapprochent davantage encore des entreprises privées que les services publics industriels ou commerciaux.

On mesure l'évolution qui, depuis une cinquantaine d'années, a conduit de l'utilisation exceptionnelle d'un procédé de droit privé dans la gestion d'un service public à l'assimilation quasi-totale de l'entreprise publique à l'entreprise privée qui caractérise le régime des nationalisations. Le droit privé s'est introduit dans les mécanismes administratifs quand l'Etat a compris qu'il trouverait des avantages économiques à se comporter comme un particulier.

C'est également à l'idée de pénétration du droit privé dans les services publics qu'on peut rattacher ce que M. de Laubadère appelle les « services publics corporatifs », c'est-à-dire les services publics de dirigisme économique nés sous le gouvernement de Vichy et disparus avec lui (comités d'organisation, bureaux nationaux de répartition, organismes corporatifs agricoles, groupements professionnels laitiers, etc...) et les ordres professionnels : il s'agit là, aux termes d'une jurisprudence célèbre du Conseil d'Etat (30), d'organismes gérant des services publics, mais ne constituant pas des établissements publics. De ce fait, ils sont soumis à un régime juridique mixte où se combinent, d'une part, le droit public et la compétence administrative, d'autre part, le droit privé et la compétence judiciaire.

Ces divers exemples montrent l'existence d'une concurrence,

(29) Cf. C. E., 23 décembre 1921, Société Générale d'Armements, Rec., p. 1109 ; 23 mai 1924, Société des Affréteurs réunis, Rec., p. 498, 29 janvier 1932, KUHN, S., 1932, III, 101.

(30) Arrêt MONPEURT précité ; C. E., 2 avril 1943, BOUGUEN, S., 1944, III, 1, concl. LAGRANGE, note MESTRE.

consacrée et développée par la jurisprudence, entre le droit privé et le régime administratif à l'intérieur d'un nombre toujours plus grand d'entreprises. Le régime juridique des services publics en a été profondément affecté.

B. — *L'incidence de la pénétration du droit privé
sur le régime juridique des services publics*

Déclin du service public, vicissitudes de la notion de service public : ces expressions reviennent fréquemment sous la plume des auteurs les plus autorisés. Certains estiment même que la notion de service public devrait disparaître du droit administratif parce qu'elle est devenu équivoque, insaisissable : on ne sait plus où elle commence et où elle finit (31). Que faut-il en penser ?

Au XIX^e siècle, le service public est une institution administrative soumise à un régime exorbitant. L'organe, le caractère d'intérêt général de son activité et le régime administratif coïncident exactement. Le service public moderne peut-il être caractérisé par l'organe qui l'assume ? Non, puisque certaines activités d'intérêt général, que le législateur a entendu ériger en services publics sont assumées par des organismes qui ne sont pas des établissements publics, mais des institutions semi-publiques, voire purement privées (32). Est-ce la notion d'intérêt général qui réalise l'unité des divers types de services publics ? Pas davantage, puisqu'il existe des entreprises privées d'intérêt général. Enfin, le régime administratif ne parvient plus à individualiser le service public puisqu'il existe des services publics industriels ou commerciaux et des entreprises nationalisées plus ou moins profondément soumis au droit commun.

En fait, la notion de service public a perdu, en valeur doctrinale, ce qu'elle a gagné en compréhension : l'extension des services publics à toutes sortes d'activités nouvelles et leur adaptation nécessaire aux normes de ces activités, ont entamé la rigueur de la notion primitive. Il n'y a plus, aujourd'hui, un régime du service public, mais une diversité, presque une infinité de régimes allant d'un minimum de règles de droit public jusqu'au régime

(31) Cf. notamment : EISENMANN, note au D., 1956, p. 58 sous l'arrêt NALIATO ; M. VEDEL (Les bases constitutionnelles du droit administratif, Conseil d'Etat, Etudes et Documents, 1954, p. 21) estime, au contraire, que la notion de service public ne doit pas être éliminée radicalement.

(32) La jurisprudence a d'abord admis que la notion de service public ne s'identifiait pas à celle d'organisme public. Puis, elle a admis que des organismes privés pouvaient gérer des services publics en dehors de tout contrat de concession (voir notamment pour les caisses d'assurances sociales, C. E., 13 mai 1938 précité). Le Conseil d'Etat a reconnu que des associations privées pouvaient gérer des services publics (C. E., 16 mars 1945, DAURIAC, D., 1946, J. P. 141).

régime administratif intégral. Cette situation est assez comparable à ce que les théoriciens du domaine ont appelé « l'échelle de la domanialité » : la domanialité publique ne serait pas un bloc uniforme, mais comporterait des règles de protection graduées selon les besoins des divers dépendances domaniales (33). Il y aurait de même une échelle des services publics, dont les éléments se définiraient d'après le degré d'application du régime administratif et sa combinaison avec les règles du droit privé.

1°) *Le service public administratif, service public classique.*

C'est, par exemple, la défense nationale, ou l'enseignement public. La jurisprudence ne parle d'ailleurs de service public administratif que par opposition aux services publics industriels ou commerciaux, et sans en donner une définition propre (34).

Le régime juridique de ces services est caractérisé par l'application intégrale du régime administratif, dans la mesure où l'administration ne décide pas elle-même de recourir aux procédés de droit privé. Les agents, attachés à ces services, sont des fonctionnaires, les deniers sont des deniers publics, les travaux effectués à l'occasion du fonctionnement de ces services sont des travaux publics, l'expropriation et la réquisition des biens peuvent être employées à leur profit, enfin leur contentieux relève de la juridiction administrative. L'usager se trouve, vis-à-vis du service, dans une situation légale et réglementaire de droit public : il a droit au fonctionnement du service et à l'accès au service. Enfin, l'administration peut toujours, en modifiant le règlement du service, imposer unilatéralement à l'usager des modifications de sa situation juridique.

Deux procédés techniques assurent la gestion du service public administratif : la régie et l'établissement public. La régie est l'exploitation directe du service par les organes de la collectivité publique dont il dépend, alors que l'établissement public se définit par l'octroi à l'organisme public gérant le service de la personnalité juridique qui lui confère une certaine autonomie. La justice, l'état civil sont des services publics en régie. Les services publics administratifs vivant en partie de libéralités (hôpitaux, bureaux de bienfaisance) ou de caractère culturel (Centre National de la Recherche scientifique), les services auxquels, par libéralisme et par tradition, on a voulu conserver une certaine autonomie (universités, facultés, lycées), sont gérés par des établissements publics. Il ne faudrait pas croire, toutefois,

(33) Cf. en particulier DUVERGER, L'affectation des immeubles domaniaux aux services publics. Thèse, Bordeaux, 1940.

(34) C. E., 4 décembre 1931, DUMY, S., 1932, III, 101

que le procédé de l'établissement public soit réservé aux seuls services publics administratifs : les établissements publics sont, soumis à des régimes juridiques si divers qu'on a parlé de crise de la notion d'établissement public (35).

Il semble bien que la jurisprudence ait adopté une conception restrictive de l'établissement public à propos des comités d'organisation et des ordres professionnels, organismes gérant des services publics, mais ne constituant pas des établissements publics. En revanche, le législateur, qui qualifie d'établissements publics certaines entreprises nationalisées qui relèvent beaucoup plus du droit privé que du droit public, paraît s'être prononcé pour une conception extensive de la notion d'établissement public. C'est une contradiction parmi d'autres.

2°) *Les formes dégradées du service public.*

Ce sont essentiellement les services publics industriels ou commerciaux, les entreprises nationalisées, les services publics dits professionnels ou corporatifs et les services publics qu'on peut qualifier de sociaux.

a) *Les services publics industriels ou commerciaux* (36).

La jurisprudence considère comme industriels ou commerciaux les services publics qui fonctionnent dans les mêmes conditions que les entreprises privées industrielles ou commerciales similaires, c'est-à-dire avec un objet et des moyens d'action semblables. Les critiques qu'encourt l'empirisme de cette définition ne mettent pas en cause l'existence même de ce type de service public où s'incarne, depuis plus de trente ans, la « privatisation » du service public. Le régime juridique de ces services publics se caractérise par une combinaison d'éléments de droit public résultant de l'idée de service public et d'éléments de droit privé, entraînés par le caractère commercial de l'activité. Les principes généraux de la théorie du service public (continuité, possibilité constante d'adaptation du service, égalité des usagers) s'appliquent au service public industriel, qui peut utiliser les procédures de droit public, et dont l'organisation est régie, en principe, par le droit public. Mais le fonctionnement et l'activité du service sont soumis, dans l'ensemble, au droit privé. La concurrence du droit public et du droit privé se manifeste à propos du personnel des services industriels : les agents dirigeants et comptables ont

(35) R. DRAGO, Les crises de la notion d'établissement public. Thèse, Paris, 1948.

(36) CHAVANON, Essai sur la notion et le régime juridique des services publics industriels ou commerciaux, Thèse, Bordeaux, 1939 ; BLAEVOET, Les services ou établissements publics industriels ou commerciaux, D., 1947, chron., p. 73 et s.

la qualité de fonctionnaires et relèvent de la compétence administrative, les agents subalternes ont un statut de droit privé (37). De même, la gestion financière, si elle comporte l'application de règles budgétaires de droit public, se rapproche cependant des méthodes de la gestion commerciale. Le régime juridique des diverses relations entre le service et les particuliers (responsabilités, contrats, relations avec les usagers) comporte une très large prédominance du droit privé (38).

La complexité du régime des services publics industriels ou commerciaux se double de l'extrême variété des procédés de gestion et, partant, des organismes qui assument l'activité industrielle ou commerciale du service. Un service public industriel, peut, comme un service public administratif, être organisé en régie (régies départementales et municipales) ou en établissement public (offices publics : offices nationaux de la propriété industrielle, des combustibles liquides, etc...). Certains modes de gestion sont propres au service industriel :

— La concession (39) par laquelle une collectivité publique charge un particulier, individu ou société, par une convention conclue avec celui-ci, du soin de faire fonctionner le service à ses frais et risques et en se rémunérant au moyen de redevances perçues sur les usagers (compagnies de chemins de fer avant 1937). Ici, le service public est géré par un particulier ;

— La régie intéressée qui se distingue de la concession en ce que le régisseur ne supporte pas les pertes, mais est seulement intéressé aux profits soit au moyen de primes, soit au moyen d'une participation aux bénéfices (exemple : les théâtres dans certaines villes) ;

— La société d'économie mixte (40), caractérisée par une participation financière publique à une société anonyme privée sous forme d'actions ou d'obligations. Le service public est ici géré par un organisme mixte fonctionnant grâce à l'union de capitaux publics et privés. Mais la société d'économie mixte n'est pas nécessairement un mode de gestion des services publics : ce procédé permet aussi à l'Etat de participer financièrement à

(37) C. E., 26 janvier 1923, de Robert LAFREGEYRE, R. D. P., 1923, p. 237, concl. RIVET ; 8 novembre 1929, MOUNIER, D., 1930, III, 41, note BIENVENUE ; 25 janvier 1952, BOGLIONE, D., 1953, J. P., 8.

(38) En matière de responsabilité cf. notamment C. E., 21 janvier 1925, Chemins de fer algériens, Rec., p. 64, et C. E., 20 décembre 1946, Colonie de Madagascar, D., 1947, J. P., p. 464, note HUET. En ce qui concerne la situation juridique de l'usager du service, cf. C. E., 23 décembre 1921 précité.

(39) COMTE, Essai d'une théorie d'ensemble de la concession de service public. Thèse, Paris, 1934.

(40) MONSIEUR, Aux confins du service public et de l'entreprise privée : les entreprises privées d'intérêt public et les sociétés d'économie mixte. Thèse, Bordeaux, 1942.

la gestion d'une entreprise privée sans que celle-ci devienne un service public.

Il s'agit bien là de formes dégradées de service public puisque le régime administratif, lié à la notion de service public, se trouve concurrencé, et parfois écarté, par la nature même de l'activité du service. L'activité est une activité de service public, mais les méthodes de gestion sont commerciales et l'organe gérant n'est pas nécessairement un organe public.

b) *L'entreprise nationalisée* (41).

L'entreprise nationalisée constitue une altération tellement profonde de la notion classique de service public, qu'on est en droit de se demander si cette notion est encore utilisable ici. Certes, par leur objet, les entreprises nationalisées ne constituent qu'un type de services publics industriels ou commerciaux, le type qui se rapproche le plus du droit privé : elles correspondent à ce titre à un degré dans l'échelle des services publics. Mais rien n'empêche l'Etat d'appliquer ce régime juridique à des entreprises créées de toutes pièces par lui en dehors de toute opération de « nationalisation » : n'y a-t-il pas, dès lors, création d'une « entreprise publique », réalité nouvelle dont la notion de service public, même dans son acception la plus évoluée est impuissante à rendre compte ? L'entreprise publique serait ainsi une institution sui generis doté d'un droit propre. D'autre part, les différences sont sensibles dans le régime des entreprises nationalisées : les unes « exploitent un service public d'intérêt général et disposent d'un monopole ou d'un quasi-monopole », les autres sont soumises à la concurrence. Les unes sont qualifiées par le législateur d'établissements publics à caractère industriel ou commercial (42), les autres conservent la forme juridique de la société commerciale (43). L'assimilation aux entreprises privées, préoccupation majeure du législateur et seule caractéristique commune, est plus prononcée pour les secondes que pour les premières. Les incertitudes de cette terminologie laissent perplexe le juriste attaché à des concepts classiques qui évoluent jusqu'à recouvrir des réalités différentes. Sans entrer dans le détail des régimes juridiques, on peut dire que, d'une manière générale, les entreprises nationalisées revêtent la forme soit d'un établissement public à caractère industriel ou commercial très « priva-

(41) Cf. notamment RIVERO, Le régime des entreprises nationalisées et l'évolution du droit administratif. *Archives de philosophie du droit*, 1952, p. 147, et CHÉNOT, Les paradoxes de l'entreprise publique. *Revue française de Science politique*, 1955, p. 725.

(42) Société Nationale des entreprises de presse (loi du 11 mai 1946, art. 11) ; Electricité et Gaz de France (loi du 8 avril 1946, art. 2) ; Charbonnages de France et Houillères de bassin (loi du 17 mai 1946, art. 2).

(43) Banques et Sociétés d'Assurances (loi du 25 avril 1946, art. 5).

tisé », soit d'une société commerciale très « publicisée » : en, tout cas, elles se situent à la charnière du droit public et du droit privé.

c) *Le service public professionnel ou corporatif.*

Ces services publics se sont développés, en France, depuis la dernière guerre. Leur originalité réside dans le fait que leur personnel dirigeant est recruté dans le milieu professionnel correspondant à l'activité gérée. Il s'agit essentiellement des rares services publics de dirigisme économique qui subsistent aujourd'hui (en matière de pêche maritime notamment) (44), et services publics de discipline professionnelle ou ordres professionnels (45). Leurs diverses activités ont le caractère de service public, leur structure est corporative, ils bénéficient de prérogatives de droit public, ils constituent des groupements forcés, mais le Conseil d'Etat se refuse à les classer parmi les établissements publics, sans toutefois définir leur véritable nature.

Pourquoi cette attitude ? Essentiellement pour ne pas augmenter le nombre des administrations et multiplier les agents publics. Une fois de plus, nous sommes en présence d'un service public géré par un organisme non public. Organismes à nature juridique hybride, les ordres professionnels sont soumis à un régime juridique mixte où prédomine pourtant le droit public puisque la nature même des activités exercées est d'imposer des décisions et d'exercer une contrainte. C'est ce qui distingue le service public corporatif du service public industriel. Autre différence : le droit public apparaît plutôt dans l'activité du service et le droit privé dans son organisation, la règle étant inverse pour le service public industriel.

d) *Le service public social* (46).

On peut qualifier de services publics sociaux les services publics ayant pour objet de fournir à leurs bénéficiaires des prestations sociales, c'est-à-dire visant à garantir des catégories de citoyens considérées comme plus ou moins défavorisées contre les risques inhérents à leur condition sociale.

L'aide sociale constitue l'un des plus importants de ces ser-

(44) COLIN, L'organisation professionnelle des pêches maritimes, Dr. Soc., 1945, p. 325.

(45) Avocats, médecins, chirurgiens-dentistes et sages-femmes, pharmaciens, experts-comptables, géomètres-experts, vétérinaires, architectes. Cf. notamment BERTON, Les ordres professionnels, Thèse, Paris, 1951. et LIET-VEAUX, Les ordres professionnels, Juris. classeur administratif, fascicules 145 et 146.

(46) DE LAUBADÈRE, *op. cit.*, p. 630 et s.

vices (47). Les institutions de prévoyance, les allocations familiales et la Sécurité Sociale se voient reconnaître par la jurisprudence le caractère de service public dès lors qu'elles répondent à un « but d'intérêt social » (48). L'originalité de ces services consiste dans l'utilisation d'organismes privés comme collaborateurs du service public (caisses régionales et primaires de Sécurité Sociale (49).

Le régime juridique de ce type relativement récent de services publics est caractérisé par une concurrence du droit administratif et du droit privé. Organismes privés, il sont soumis à la compétence judiciaire en ce qui concerne leur organisation et leur fonctionnement internes. Le Conseil d'Etat a considéré que tout le contentieux social des rapports du service avec les personnes assujetties ou bénéficiaires (cotisations, affiliations, prestations) constitue une matière relevant du droit privé et « par sa nature, tout à fait étrangère au droit administratif » (50). Relèvent toutefois du juge administratif les recours contre les actes réglementaires, même touchant à des rapports de droit privé et les recours fondés sur un vice propre de l'acte attaqué ou contre les actes de tutelle du ministre sur les organismes sociaux. Quant à la Sécurité Sociale, son contentieux est judiciaire par détermination de la loi.

La jurisprudence a, par ailleurs, donné une autre justification à la compétence judiciaire en étendant aux services publics sociaux le critère tiré du fonctionnement dans les mêmes conditions qu'une entreprise privée similaire. On peut se demander si la part réservée à la compétence judiciaire n'est pas excessive et s'il ne conviendrait pas de créer une juridiction sociale, également autonome par rapport au droit privé et au droit public.

Ces fragmentaires indications sur le régime juridique des services publics permettent d'en souligner les contradictions internes. Le développement considérable des services publics, dans les domaines les plus divers, les a conduit dans une première étape à adapter leur régime aux règles qui gouvernaient les entreprises privées auxquelles ils tendaient à s'assimiler. Puis, la confusion primitive entre l'activité d'intérêt général assumée et la nature administrative de l'organe gérant a fait place à une distinction entre ces deux éléments fondamentaux de la notion de service public : on a vu alors des organismes mi-privés, mi-

(47) Cf. RAUZY et PICQUENARD, *op. cit.*, LAPORTE : Les modifications récentes de notre régime d'aide sociale, *Dr. Soc.*, 1955, p. 249 et s.

(48) T. C., 22 janvier 1955, NALIATO, D., 1956, 58, note EISENMANN.

(49) C. E., 2 février 1951, Demoiselle BODIN, *Rec.*, p. 70.

(50) C. E., 5 février 1954, EJ HAMIDIA, J. C. P., 1954, I, 8136, concl. MOSSET.

publics, puis des organismes purement privés gérant des services publics. Entre les degrés extrêmes de l'échelle des services publics, à savoir d'une part les services administratifs traditionnels soumis au régime administratif, d'autre part les entreprises nationalisées presque entièrement assimilées aux entreprises privées, se sont développées des catégories diverses, services publics industriels ou commerciaux, services publics professionnels ou sociaux, dans lesquels le droit privé et le régime administratif sont différemment dosés. Mais la notion de service public, même partiellement vidée de sa substance par sa trop grande extension, n'en demeure pas moins vivace : le Conseil d'Etat l'utilise couramment dans ses arrêts. Il semble bien que, malgré ses obscurités, la théorie du service public ne puisse pas être éliminée de notre droit administratif.

§ 3. — LA PÉNÉTRATION DU DROIT PUBLIC

DANS LES ACTIVITÉS PRIVÉES ET SON INCIDENCE SUR LE RÉGIME JURIDIQUE DES ENTREPRISES PRIVÉES

A. — *La pénétration du droit public dans les activités privées.*

L'emploi d'abord exceptionnel, puis généralisé, des règles du droit privé dans la gestion des services publics s'est accompagné, depuis une cinquantaine d'années, d'une insinuation de plus en plus pressante du droit public dans les activités privées, éclairant d'un jour nouveau tout le problème des rapports entre l'Etat et les particuliers. C'est devenu un lieu commun de parler du caractère tentaculaire de l'Etat moderne : les interventions étatiques se sont développées dans tous les domaines, même dans les régimes de démocratie libérale, et l'individu a vu son champ d'action se restreindre progressivement au gré des nécessités publiques. Cette évolution se relie aux phénomènes de socialisation du droit : « la diffusion des forces vives de la nation à travers la poussière des activités individuelles indépendantes a fait place à une coagulation de ces diverses énergies en cadres dont l'action collective, est orientée en vue d'un but d'intérêt commun ». Cet état a constitué une étape capitale dans l'histoire des conceptions sociales ; autrefois, l'homme ne recherchait que la satisfaction de ses propres besoins ; aujourd'hui, il exerce par son activité une véritable fonction sociale (51).

Sur le plan des institutions, cette évolution a abouti à la multiplication des établissements d'utilité publique et d'une catégorie d'entreprises dont certains auteurs ont tenté de synthé-

(51) M. MARTIN, Le service public dans l'activité privée. Dr. Soc., décembre 1942, p. 246.

tiser le régime juridique en les groupant sous le nom d'entreprises privées d'intérêt général (52). Il s'agit d'activités que l'Etat n'a pas estimé opportun d'ériger en services publics et qui, par conséquent, restent privées, mais qui, en raison de l'intérêt qu'elles présentent pour la collectivité, sont dotées par le législateur de certaines prérogatives de droit public.

La notion d'entreprise privée d'intérêt général est déjà présente dans la législation, nous l'avons vu, avec les lois de 1810 et 1919 sur l'exploitation des mines et des chutes d'eau. Les sociétés indigènes de prévoyance aux colonies donnent au Conseil d'Etat l'occasion de reconnaître l'existence de ces « services d'intérêt public privés, mais dotés par le législateur de quelques-unes des procédures de droit public » (53).

Les conceptions dirigistes du régime de vichy donnent, pendant la guerre de 1939-1945, une grande extension à cette catégorie d'entreprises (54). Dans le domaine de l'assistance, le Secours national, qualifié d'établissement d'aide publique, est chargé d'aider les populations civiles éprouvées par la guerre et ses suites. L'accentuation du contrôle administratif des œuvres de guerre, par le décret-loi du 29 novembre 1939 et de l'assistance privée par la loi du 26 février 1942, relative aux œuvres d'hygiène et d'assistance subventionnées fait glisser insensiblement tout le secteur de l'assistance dans le domaine de l'entreprise privée d'intérêt général. Il en est de même pour les œuvres scolaires et post-scolaires de l'enseignement public.

Dans le domaine économique, l'envahissement par le droit public des activités privées est si étendu qu'on peut à peine en préciser les limites. Le but de l'Etat est de remplacer le jeu des lois économiques par la volonté gouvernementale. D'où une multiplication des institutions semi-publiques, suscitées pour encadrer les activités privées : comités d'organisation (55), groupements interprofessionnels de répartition des produits indispensables à l'agriculture de la loi du 18 septembre 1940, groupements interprofessionnels laitiers de la loi du 27 juillet 1940, Offices des céréales, Comité national interprofessionnel des viandes, etc...

(52) Cf. les Thèses de TRICOT et MONSÉGUR précitées.

(53) C. E., 20 décembre 1935, VÉZIA, R. D. P., 1936, p. 118, concl. LATOURNERIE.

(54) PAINVAIN, Nécéssité de l'initiative privée au sein de l'économie dirigée. Dr. Soc., juin 1942, p. 77 et s. ; DE LACHARRIÈRE, La gestion par les organismes professionnels des services publics de l'économie dirigée. Dr. Soc., septembre-octobre 1943, p. 269 et s.

(55) Sur les comités d'organisation, cf. le numéro spécial de la collection Droit Social, n° 23, octobre 1944.

(56). Les constructions corporatives de la Charte du Travail (57) (comités sociaux d'entreprises, comités sociaux par famille professionnelle ou par profession), les organismes à compétence industrielle ou commerciale (58), les ordres pour les professions liées à l'administration de la justice ou pour les professions libérales agrandissent le cercle de ces institutions qui traduisent, certes, une pénétration du droit public dans les activités privées, mais que l'importance prépondérante des éléments de droit public incline à classer dans les formes dégradées de service public plutôt que dans les formes dégradées d'entreprises privées.

Les activités des particuliers dans le domaine politique ont, de tout temps, nécessité un contrôle de l'Etat : dans un régime autoritaire, comme celui de la « Révolution Nationale », les organisations politiques sont, soit interdites, soit créées de toutes pièces par l'Etat. D'où de nombreuses lois prohibitives et le statut de la Légion Française des Combattants, de la Milice Française et de la Légion des volontaires français contre le bolchevisme, associations privées, mais bénéficiant de prérogatives de droit public et dirigées par le gouvernement.

Si la période 1940-1944 a assuré le plus large développement à ces entreprises privées d'intérêt général qui concrétisent l'extension du droit public aux activités privées, cette tendance a subsisté à la Libération, malgré la disparition des organismes les plus « marqués » politiquement. Dans le domaine économique toutefois, on assiste plutôt, ces dernières années, à un déclin de l'emploi du procédé de l'entreprise d'intérêt général. On a considéré qu'il y avait une sorte d'incompatibilité entre la poursuite de l'intérêt général et la propriété privée de l'entreprise : d'où la nationalisation de la quasi-totalité des mines et entreprises hydro-électriques. Mais l'interventionnisme, quelles que soient ses modalités, reste une donnée fondamentale de la vie juridique moderne et explique la diversité actuelle du régime des entreprises privées.

(56) Sur l'organisation en matière d'agriculture et de ravitaillement, voir Dr. Soc., n° VIII, 1941 : l'organisation de la production agricole ; n° XXX : l'organisation corporative paysanne, Dr. Soc., février 1943, p. 1 et s. ; NORMAND, Le rôle de l'organisation corporative agricole dans le ravitaillement du pays, Dr. Soc., mars 1943, p. 101 et s. ; n° XX : L'évolution de l'organisation professionnelle du ravitaillement, Dr. Soc., juillet-août 1944 et septembre-décembre 1944, p. 248 et s. et 280 et s. ; Dr. Soc., n° XXVI, septembre 1946 : Problèmes actuels de l'agriculture, notamment MASPÉTIOL : L'intervention de l'Etat dans l'économie agricole, p. 7 et s. et MALEZIEUX : Les principes d'une organisation professionnelle de l'agriculture, p. 34 et s.

(57) Dr. Soc., n° XIII, janvier 1942 : La Charte du Travail, et GOETZ-GIREY : De la « Charte de l'Organisation professionnelle » à la « Charte du Travail » ; Dr. Soc., février 1942, p. 18 et s.

(58) En matière industrielle, voir Dr. Soc., n° XVI, juin 1943 : La répartition des produits industriels et Dr. Soc., n° IX, X, XII et XVII, 1941-1943 : L'organisation de la production industrielle. En matière commerciale, cf. Dr. Soc., n° XXI, avril 1944 : L'organisation du commerce dans l'économie dirigée.

B. — *L'incidence de la pénétration du droit public
dans les activités privées sur le régime juridique
des entreprises privées*

L'entreprise privée, c'est pour nous, rappelons-le, toute structure juridique où s'exerce l'activité des particuliers, ce qui englobe à la fois l'entreprise au sens économique du terme, le syndicat professionnel et l'association sous toutes ses formes. Au XIX^e siècle, l'entreprise purement privée était la règle : elle correspondait à une économie de type individuel et à une structure institutionnelle rejetant tout groupement intermédiaire entre l'individu et l'Etat. L'évolution économique et sociale détermine la résurrection des corps intermédiaires matérialisée par les lois de 1867, 1884 et 1901 sur les sociétés anonymes, les syndicats professionnels et les associations : la notion d'entreprise privée s'étend et commence à se dégrader. Ces groupements nouveaux inquiètent l'Etat qui voit en eux des rivaux : il contrôle leur naissance, s'insinue dans leur fonctionnement. Il en résulte une altération sensible de la structure de l'entreprise privée qui tend à se rapprocher du service public : le régime de l'entreprise privée se mitige de droit public tout en se diversifiant. L'entreprise purement privée n'est-elle pas autre chose, dès lors, que le vestige d'une époque révolue ?

1^o) *L'entreprise privée classique.*

Parmi les institutions qu'englobe la notion d'entreprise, deux sont dignes de retenir particulièrement l'attention : l'entreprise économique et l'œuvre privée de bienfaisance. Quelles en sont, très sommairement indiquées, les caractéristiques essentielles ?

Le terme d'entreprise dans son acception la plus courante désigne l'entreprise économique. Or, les économistes donnent de l'entreprise des définitions différentes. Pour certains auteurs, l'entreprise est « une forme de production par laquelle, au sein du même patrimoine, on combine le prix des divers facteurs de la production apportés par des agents distincts du propriétaire de l'entreprise, en vue de vendre sur le marché un bien ou des services et pour obtenir un revenu monétaire qui résulte de la différence entre deux séries de prix » (59). A cette conception restrictive s'oppose une conception extensive pour laquelle « l'entreprise, c'est tout organisme se proposant essentiellement de produire pour les marchés certains biens ou services et indépendant financièrement de tout autre organisme » (60). Quoi qu'il en soit, l'entreprise privée est celle qui est fondée en vue du

(59) F. PERROUX, *op. cit.*, p. 7, cf. aussi MARCHAL, Cours d'économie politique, 1956, tome I, p. 833.

(60) JAMES, Les formes d'entreprises, tome III, du Traité d'économie politique de TRUCHY, Paris, Sirey, 1935, p. 131.

profit à réaliser et n'a pas d'autre objet, en règle générale, que de servir des intérêts privés. Si la petite entreprise du producteur autonome (paysan, artisan, petit commerçant, petit industriel) est en déclin, la grande entreprise capitaliste a connu, depuis le siècle dernier, un essor considérable. Elle se caractérise par la croissance continuelle de ses établissements industriels et commerciaux, la production massive et en série favorisée par le machinisme, l'organisation scientifique du travail et des installations, l'emploi d'un personnel très nombreux et l'importance de sa surface financière (61).

Si l'entreprise économique, fondée dans un but lucratif, s'incarne juridiquement dans la société, l'entreprise à but désintéressé prend généralement la forme de l'association ou du syndicat. L'œuvre privée de bienfaisance notamment est le plus souvent une association. Les critères déterminants de l'œuvre privée sont son origine — elle est fondée par des particuliers — et sa nature — elle bénéficie d'une autonomie qui se manifeste par la liberté dans le recrutement et l'exécution, la liberté de cesser ses activités, la mise en jeu de la responsabilité pour délits et quasi-délits. L'œuvre de bienfaisance tirait autrefois la quasi-totalité de ses ressources de la générosité privée et se distinguait ainsi avec évidence des entreprises lucratives et des services publics. Aujourd'hui, les contours de l'œuvre privée sont devenus plus indistincts : l'appauvrissement des catégories sociales qui participaient le plus largement à la bienfaisance, l'augmentation du « coût de la charité » a obligé les œuvres à faire appel à l'aide financière des pouvoirs publics. L'œuvre vivant des seules ressources de la charité privée est aujourd'hui en voie de disparition.

2°) *Les formes dégradées de l'entreprise privée.*

Trois formes sont, semble-t-il, à distinguer : l'œuvre ou entreprise privée subventionnée, l'établissement d'utilité publique, l'entreprise privée d'intérêt public. Elles traduisent un interventionnisme croissant de l'administration dans les activités privées. On aurait tort pourtant de croire que la réalité des institutions se prête à semblable classification : comme en matière de service public, tout est ici question de nuances.

a) *L'œuvre ou entreprise privée subventionnée.*

C'est la forme la plus proche de l'entreprise classique. Il existe des œuvres privées nombreuses, travaillant à des fins désintéressées en vue de rendre service au public et menant ainsi une action souvent parallèle à celle des services publics. C'est le

(61) Sur l'entreprise capitaliste, cf. notamment F. PERROUX, *op. cit.*, tome II, et MARCHAL et BARRÉ, Manuel d'économie politique, collection THÉMIS, Paris, 1957, p. 352 et s.

cas de la majorité des œuvres de bienfaisance. L'administration peut estimer utile de les aider par l'octroi d'un soutien financier qui se présentera le plus souvent sous forme d'une subvention, somme d'argent versée soit une fois pour toutes, soit périodiquement. Le procédé est simple : l'importance de la subvention variera en fonction du rendement de l'œuvre. Il est avantageux pour l'administration, car l'octroi d'une subvention à une œuvre est moins onéreux que sa transformation en service public. Le recours au procédé de la subvention est dominé en théorie par deux principes généraux : la licéité de la subvention pour l'encouragement de toute œuvre à caractère non lucratif poursuivant un but d'intérêt général et son caractère habituellement précaire. En fait, la pratique des subventions, autrefois exceptionnelle, est devenue la règle : l'Etat et les collectivités publiques ont soutenu financièrement non seulement des œuvres à but désintéressé d'intérêt général, mais toutes sortes d'entreprises économiques momentanément en difficulté où dont le développement présentait un intérêt public.

La généralisation de cette pratique a complètement estompé le caractère précaire de la subvention (62).

En contre partie de l'aide financière qu'elle consent ainsi à certaines entreprises privées, l'administration les soumet à un contrôle qui, limité à l'origine à l'emploi des sommes avancées, s'étend maintenant à l'ensemble de la vie de l'entreprise. L'indépendance de l'œuvre s'en trouve parfois gravement compromise. L'entreprise n'en reste pas moins essentiellement privée.

b) *L'établissement d'utilité publique.*

Parmi les œuvres privées qui poursuivent un but désintéressé en vue de rendre service au public, l'administration peut en distinguer quelques-unes qu'elle consacre officiellement comme ses auxiliaires en les reconnaissant d'utilité publique. L'établissement d'utilité publique est un groupement privé qui ne gère pas un service public, mais une activité privée et auquel a été octroyée par décret, en raison de l'intérêt qu'il représente, la « reconnaissance d'utilité publique ». Cette reconnaissance a pour effet de conférer au groupement qui en fait l'objet d'une personnalité plus complète qui comprend notamment la capacité de recevoir des libéralités. C'est une mesure de faveur.

L'établissement d'utilité publique se distingue de l'institution privée douée de personnalité en ce qu'il bénéficie d'une capacité plus étendue et est soumis en contre partie à une certaine tutelle de l'Etat à laquelle l'œuvre privée n'est pas astreinte. Il se diffé-

(62) JÈZE, *op. cit.*, p. 46 et s.

rencie de l'établissement public en ce qu'il n'est pas rattaché en fait, malgré son utilité publique, à l'administration publique, tandis que l'établissement public est un organe de l'administration (63). Il y a dans le cas de l'établissement d'utilité publique juxtaposition avec l'administration, ou, pour employer la terminologie de M. Gény, collaboration par activité parallèle (64). L'établissement public est une modalité de service public, l'établissement d'utilité publique est une modalité d'entreprise privée.

La distinction entre l'établissement public et l'établissement d'utilité publique a du reste donnée lieu à des interprétations divergentes, favorisées par l'imprécision des termes employés par le législateur lui-même.

La jurisprudence utilise le plus souvent simultanément des indices divers (65) : degré de soumission de l'organisme au contrôle de l'administration (intervention de l'Etat dans le choix des dirigeants, soumission de certains établissements d'utilité publique aux vérifications de l'inspection des finances et au contrôle de la Cour des comptes), origine de l'établissement, ou, plus précisément, initiative de sa création (66), notion de privilège de puissance publique (67) et surtout intention du législateur ou de l'administration.

La condition juridique générale des établissements d'utilité publique s'analyse en deux propositions :

— L'établissement d'utilité publique demeure une œuvre privée. En conséquence, son fonctionnement est réglé par les statuts de l'association, émanation de la volonté des fondateurs. Mais la pratique des statuts-types réduit notablement cette liberté. La création et la dissolution de l'établissement d'utilité publique sont l'œuvre de volontés privées. Ses biens n'ont aucun caractère domanial. Ses deniers ne sont pas des deniers publics soumis au régime exceptionnel de la comptabilité publique. Les travaux, faits à l'occasion de son fonctionnement, ne sont pas des travaux publics. Les litiges, soulevés par ce fonctionnement, restent de la compétence des tribunaux judiciaires.

— Toutefois, l'établissement d'utilité publique apparaît comme le collaborateur de l'administration. C'est l'administration qui donne et retire discrétionnairement le titre d'établissement d'utilité publique. Celui-ci jouit d'une personnalité élargie. Mais

(63) Cf. sur cette distinction, MICHOUN, La personnalité morale, 1906-1909, mise à jour TROTABAS, 1932, tome I, p. 227 et s.

(64) GÉNY, *op. cit.*, p. 72 et s.

(65) C. E., 1^{er} avril 1949; ITANI, S., 1950, III, 18.

(66) C. E., 21 juin 1912, PICHAT, Rec., p. 711, concl. BLUM.

(67) Cf. en ce sens, la note de M. WALINE au D., 1934, II, 65, sous le jugement du Tribunal Civil de la Seine. *Office National du Tourisme*, 18 octobre 1933.

il est soumis au contrôle administratif (68), au moment où est sollicitée la reconnaissance d'utilité publique (pratique des statuts-types) et en cours de fonctionnement. Ce contrôle comporte la présentation des registres et des pièces comptables à toute réquisition, l'envoi d'un rapport annuel du préfet sur les comptes de l'établissement au ministère de l'Intérieur et au ministre auquel se rattache l'établissement par son activité, un droit de visite pour le représentant de l'administration. Enfin, l'acceptation des dons et legs est soumise à un contrôle de tutelle.

Œuvre privée protégée, l'établissement d'utilité publique, tout en gardant son individualité propre, est déjà fortement imprégnée de droit public.

c) L'entreprise privée d'intérêt public.

L'entreprise privée d'intérêt public est un établissement entreprise économique, association, etc...) qui demeure privé, mais qui, en raison de l'intérêt qu'il présente pour la collectivité toute entière, bénéficie de certaines prérogatives de puissance publique. La « publicisation » de ce type d'entreprises est accentuée par rapport à l'établissement d'utilité publique en ce que, non content de la reconnaître officiellement, l'administration le dote de privilèges qui l'apparentent à un service public.

Dans sa thèse précitée sur les entreprises privées d'intérêt public, M. MONSÉGUR a étudié les caractères spécifiques de ce type d'entreprises. Les arrêts « Société des Etablissements Vézia » et « Caisse Primaire Aide et Protection » ont permis de dégager cinq traits principaux :

— Maintien des caractères d'entreprise privée. — L'entreprise privée d'intérêt public n'est, en aucune manière, un service public. Toutes les conséquences tirées de cette affirmation à propos de l'établissement d'utilité publique lui sont applicables, en particulier le caractère judiciaire de son contentieux. La nature privée de l'entreprise subsiste quelle que soit l'ampleur de l'immixtion de l'administration dans son fonctionnement.

Objet d'intérêt général. — L'Etat ne dote une entreprise de prérogatives de puissance publique que si elle poursuit un but d'intérêt général. Cette notion d'intérêt général est d'ailleurs pratiquement dénuée de toute signification juridique précise. L'Etat légitime son action en invoquant le caractère d'intérêt général de l'activité considérée. L'extension démesurée de la sphère de l'intérêt général, depuis un siècle, contrôlée et orientée par l'Etat, a été le prétexte de l'interventionnisme.

(68) COMTE, Du contrôle administratif des établissements d'utilité publique et des associations. Thèse, Paris, 1917.

— Attribution possible de prérogatives de droit public. — L'entreprise privée d'intérêt public est soumise à un régime où, le législateur a introduit certains éléments de droit public (69) : application des principes régissant le service public tels que la continuité du service, bénéfice de certaines prérogatives de puissance publique telles que l'expropriation, la réquisition, la faculté de percevoir des taxes ; bref, puissance de contrainte sous toutes ses formes.

— Réalisation d'un contrôle effectif de la part de l'autorité administrative sur l'ensemble de l'entreprise. — Ce contrôle, qu'il soit administratif ou financier, s'apparente parfois à la tutelle administrative sur les collectivités et établissements publics décentralisés. Le contrôle financier vient parfois sanctionner la participation de l'Etat au financement d'une entreprise privée, participation ayant pour but d'aider cette entreprise ou de permettre à la collectivité publique de « faire un placement » : c'est le cas de certaines sociétés d'économie mixte.

— Enfin, nécessité d'une intervention expresse du législateur. — Cette extension des procédés de droit public, ces prérogatives n'existent que dans la mesure où le législateur les a octroyés dans un texte précis. Les mines et les chutes d'eau, avant les nationalisations et, plus près de nous, les associations familiales, exemples classiques d'entreprises privées d'intérêt public, bénéficiaient ou bénéficient d'un statut légal.

La notion de « service public virtuel » a été évoquée à propos des entreprises privées d'intérêt public. Une activité, qui présente un caractère suffisamment clair d'intérêt général et qui n'a pas été érigée par le législateur en service public, constituerait un « service public virtuel », ce qui permettrait à l'administration d'imposer, dans certaines conditions, au particulier qui la gère, des « obligations de service public » (70). Avant la transformation en service public et donc avant l'octroi formel par le législateur de prérogatives de puissance publique, une entreprise privée pourrait ainsi être placée dans une situation de droit public comportant des droits et des obligations incompatibles avec son caractère privé. Cette théorie présente, toutefois, le danger d'abandonner, en fait, à l'administration, les prérogatives du pouvoir législatif.

Crise de la notion de service public qui se rapproche de l'entreprise privée, crise de l'entreprise privée qui s'impregne de droit public, apparition des entreprises d'intérêt général, catégo-

(69) G. E. VÉZIA précité.

(70) Voir les conclusions de M. CHÉNOT dans l'arrêt du C. E., 6 février 1948, Radio Atlantique, R. D. P., 1948, p. 246.

rie mixte aux limites incertaines où se rencontrent, à la fois, les services publics les plus teintés de droit privé et les entreprises privées les plus colorées de droit public : ainsi pourrait-on résumer, semble-t-il, l'évolution qui a submergé la rigueur des concepts et la claire vision des institutions depuis un siècle. C'est par des transitions insensibles, des modalités très voisines qu'on passe d'une institution à l'autre : la seule constante est l'action de l'Etat, secourable ou dominateur, agissant en tant que particulier ou jaloux de ses prérogatives, mais perpétuellement présent. Est-il réellement possible de différencier tous ces organismes où le droit privé et le droit public se mêlent dans des proportions infiniment variables ? La tâche est très malaisée. Comme l'écrit M. CHÉNOT (71), « le droit public n'est plus le monopole des institutions administratives et le droit commun gouverne souvent les démarches d'une collectivité publique : leurs règles se pénètrent de telle façon qu'il est parfois difficile de démêler quelle est la note dominante d'un statut juridique. L'ordre logique est mort et le mélange des règles rend leur analyse aussi complexe et aussi difficile que sous l'Ancien Régime ».

SECTION II

Le régime juridique de l'Association

La reconnaissance par le législateur des groupements intermédiaires fut, nous l'avons vu, une grave atteinte au principe de séparation absolue entre l'individu et l'Etat. Il y a, en effet, incompatibilité profonde entre la conception individualiste du droit et l'affirmation de la liberté d'association sous ces différentes formes, bien qu'on ait avancé que les groupements tenaient leur personnalité juridique de l'Etat et qu'ils dérivaien, par conséquent, d'une faveur de celui-ci. Il semble, en fait, que les groupements privés aient progressivement arraché à l'Etat leur titre de reconnaissance et leur capacité juridique (72).

Abdication de l'Etat, certes, mais aussi promotion de l'individu. Isolés, les individus sont impuissants face à la domination de l'Etat ; groupés, ils représentent des puissances concurrentes. L'ampleur croissante des phénomènes de vie collective a favorisé le mouvement associationniste de la deuxième moitié du XIX^e siècle : le législateur a successivement admis l'existence des syndicats professionnels en 1884 et des associations en 1901. La législation relative aux congrégations religieuses a, en revanche, gardé un caractère plus restrictif.

(71) B. CHÉNOT, *op. cit.*, p. 79

(72) GÉNY, *op. cit.*, p. 69.

Nous nous bornerons ici au régime juridique de l'association (73). Pour le législateur de 1901, l'association est un groupement de personnes formé à la suite d'un contrat et traduisant un accord de volontés individuelles. Le droit d'association n'a été conçu, à l'origine, que comme un mode d'activité spécifiquement réservé à l'initiative privée : l'association est un groupement privé poursuivant des fins individuelles variées, mais exclusives de tout partage de bénéfices (74). Le rôle de l'association a toutefois profondément évolué : on y a vu, entre les deux guerres, un instrument de collaboration entre l'administration et les administrés. L'Etat se méfie du particulier agissant seul et hésite à l'associer à la gestion d'entreprises collectives ; au contraire, le groupement privé, et notamment l'association, est une institution organisée et différenciée naturellement apte à la gestion de certains intérêts collectifs et toujours susceptible d'une surveillance précise et permanente. Depuis la seconde guerre mondiale, la collaboration tolérée, mais facultative des associations avec l'Etat, est souvent une collaboration imposée et on a pu parler de dirigisme en matière d'association (75) : l'association est devenue un cadre proposé en des circonstances de plus en plus nombreuses par l'Etat à différentes catégories de citoyens dont le groupement a été jugé souhaitable, voire nécessaire en vue de réaliser des fins déterminées.

L'association, personne morale de droit privé, issue d'une convention librement conclue entre particuliers, s'est ainsi imprégnée de droit public. Nous rejoignons ainsi les phénomènes d'interpénétration du droit public et du droit privé précédemment étudiés et plus spécialement l'extension du droit public aux activités privées. Les régimes juridiques des associations sont aujourd'hui très divers : ils se rangent, pour la plupart, dans ce que nous avons appelé les formes dégradées de l'entreprise privée. Il y a des associations privées, des associations privées dirigées ou contrôlées, des associations semi-publiques, il y a même des asso-

(73) Voir DALLOZ, Répertoire de droit public et administratif, 1958, au mot association, p. 162 à 179 ; OZANAM, Associations, syndicats et fondations, Sirey, 1957 ; BEUDANT, Cours de droit civil français, tome XII bis, Contrats civils divers, Paris, 1951.

(74) Sur la définition de l'association et l'opposition sociétés-associations, voir notamment : KAYSER, Sociétés et associations, Thèse, Nancy, 1928 ; RIPERT, Traité de droit commercial, 3^e éd., 1954, nos 578 et s. ; PLANIOL et RIPERT, Traité pratique de droit civil français, 2^e éd., 1954, nos 1074 et s. En jurisprudence, l'arrêt de principe est celui des Chambres réunies, 11 mars 1914, D.P., 1914, I, 257, note L. S., cf. aussi Cass. Req., 16 novembre 1936, D.H., 1937, I, et Cass. Civ., 28 mai 1946, D., 1946, 344.

(75) OZANAM, *op. cit.*, p. 21 et s.

ciations privées gérant des services publics (76). Ces catégories nouvelles se superposent à la classification légale des associations résultant de la loi de 1901. Cette diversification souligne d'ailleurs l'inadaptation actuelle de ce texte à la réalité des institutions. C'est cette loi du 1^{er} juillet 1901, puis l'évolution postérieure du régime juridique de l'association que nous envisagerons dans cette section.

SOUS-SECTION 1

La loi du 1^{er} juillet 1901

Avant d'étudier cette loi, il convient de dire quelques mots du régime antérieur. Quelle est en résumé l'histoire de la liberté d'association ?

§ 1. — LE RÉGIME ANTÉRIEUR A LA LOI DU 1^{er} JUILLET 1901 (77)

Bien que les groupements laïcs et les congrégations religieuses soient fort nombreux, la liberté d'association n'existe pas dans l'ancienne France. L'absolutisme royal ne saurait la tolérer : aucune association ne peut naître sans la permission royale, toujours révocable. La royauté redoute l'immobilisation des fortunes à l'intérieur des groupements privés de jour en jour plus riches : c'est la crainte de la mainmorte. Toutefois, les groupements, bénéficiant de l'autorisation royale, se voient conférer de plein droit la personnalité morale.

La Révolution de 1789 proclame l'affranchissement de l'individu et cherche à anéantir la tyrannie des groupes, considérés comme des « centres de ralliement qui feraient concurrence à l'Etat ». La Constituante est nettement défavorable à la liberté d'association. La loi des 14-17 juin 1791 interdit aux ouvriers de se grouper pour la défense de leurs « prétendus intérêts communs ». La Législative interdit les congrégations en août 1792. La Constitution de l'an III et la loi du 19 fructidor an V soumettent le droit d'association à des restrictions telles que la législation est plus rigoureuse que sous l'ancien Régime.

Le Consulat et l'Empire persistent à voir, dans la personnalité

(76) La terminologie employée par le Conseil d'Etat est symptomatique de l'imprécision de la matière. Cf. par exemple, un arrêt de CASTEX, du 21 novembre 1947 (Rec. 433), à propos de l'Institut des Hautes Etudes cinématographiques, « association de la loi de 1901, mais devant être regardé en raison de son objet, de son activité que des règles de son organisation et de son fonctionnement... comme un *établissement chargé de la gestion d'un service assimilable à un service public* ».

(77) BURDEAU, Manuel de droit public, Paris, 1948, p. 152 et s. ; NOURRISON, La liberté d'association en France, Paris, 1920, tome I ; BEUDANT, *op. cit.*, p. 9 et s. ; BRICHET, L'évolution de la loi du 1^{er} juillet 1901, sur le contrat d'association, Thèse, Alger, 1943, p. 3 et s.

morale des groupements, une création artificielle et arbitraire des pouvoirs publics. Le Code pénal de 1810 pose des règles très sévères qui s'expliquent par les excès des associations — des clubs notamment — pendant la Révolution. L'article 291 crée le « délit d'association » : aucune association de plus de vingt personnes ne peut être valablement formée sans autorisation du gouvernement. Des sanctions sont prévues. En matière de congrégations, la législation est un peu plus libérale : le décret du 3 messidor an XII substitue à la prohibition générale de 1792 un régime d'autorisation.

Le réveil de l'opinion publique à la faveur du régime parlementaire entraîne, sous la Restauration, une floraison d'associations dont beaucoup se dispensent de demander une autorisation : par opportunisme, le gouvernement fait rarement usage des armes que lui fournit le Code pénal. En revanche, la loi du 10 avril 1834 accroît sous la Monarchie de juillet la rigueur de l'article 291. Le statut des congrégations est plutôt plus rigoureux que sous l'Empire.

L'article 8 de la Constitution de 1848 reconnaît, en principe, la liberté d'association limitée par les droits ou la liberté d'autrui et par les nécessités de la sécurité publique. La Seconde République tolère les associations constituées en vue de l'exercice d'un culte, et se montre très libérale dans l'octroi des autorisations. La crainte des troubles sociaux justifie cependant les lois du 28 juillet 1848 et du 19 juin 1849 sur les clubs. Le Second Empire autorise ou tolère de nombreuses associations, sauf les premières associations ouvrières secrètes et certains comités électoraux : il se méfie des groupements semi-clandestins, surtout quand ils louvoient aux confins de la politique.

L'avènement de la III^e République marque un essor considérable des idées libérales favorables au droit d'association. L'accent est mis sur les notions de droit social, de solidarité. Le développement de la grande industrie, la concentration des masses ouvrières dans les usines et dans les villes, le fonctionnement du régime parlementaire poussent les individus à se grouper. Dès 1871, est réclamée la suppression du délit d'association et l'octroi aux associations régulièrement constituées de la capacité juridique nécessaire à leur fonctionnement. La loi du 27 juillet 1875 substitue le régime de la simple déclaration à celui de l'autorisation pour les associations créées en vue de l'enseignement privé. La loi du 21 mars 1884 sur les syndicats professionnels abroge le régime des articles 291 et suivants du Code pénal pour cette catégorie de groupements : la liberté syndicale, le droit de former des unions ou fédérations de syndicats sont consacrés. Les syndicats reçoivent la personnalité morale. La loi du 1^{er} avril

1898, sur les sociétés de secours mutuels, distingue les sociétés libres, approuvées et reconnues d'utilité publique : les sociétés approuvées reçoivent une capacité presque égale à celle des sociétés reconnues d'utilité publique et les sociétés libres, elles-mêmes, bénéficient d'une petite personnalité. Mais aucun texte général n'est promulgué avant 1901, malgré l'élaboration de nombreux projets.

A travers les vicissitudes politiques, deux grands principes dominent le droit de l'association au XIX^e siècle :

— l'association n'a de valeur que dans la mesure où le gouvernement l'approuve. Ce n'est pas un contrat de droit privé résultant d'un simple accord de volontés et valable en tant que tel ;

— l'association de personnes ne donne pas naissance ipso facto à une association de biens. Les biens restent indivis entre les associés tant que n'est pas intervenue la reconnaissance officielle.

De ces principes résulte une distinction entre trois catégories d'associations :

— les associations reconnues ont une capacité entière. Mais l'acceptation de toute libéralité doit être autorisée par décret. La personne morale est, en outre, soumise au principe de la spécialité, qui lui interdit de poursuivre un but autre que celui qui a présidé à sa fondation ;

— les associations autorisées non reconnues n'ont qu'une capacité restreinte. Les biens apportés par les associés restent dans l'indivision. Les dispositions à titre gratuit en leur faveur sont interdites. Chaque associé répond in infinitum des dettes sociales. Tout acte de gestion ou de disposition exige le consentement de chaque co-associé ;

— les associations non autorisées n'ont aucune capacité juridique. Ce sont des groupements de pur fait tombant sous le coup de la loi.

Tel est le droit commun associationnel avant 1901. Il existe des dérogations dans le sens d'une plus grande rigueur (sociétés secrètes, associations internationales de travailleurs, clubs) et dans le sens d'une moins grande sévérité (sociétés de secours mutuels, associations syndicales de propriétaires, syndicats professionnels).

§ 2. — LA LOI DU 1^{er} JUILLET 1901

Le projet gouvernemental, déposé par WALDECK-ROUSSEAU, le 14 novembre 1899, sur le bureau de la Chambre, aboutit à la

loi du 1^{er} juillet 1901, charte de l'association en France. Le décret du 16 août 1901 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de cette loi vint en compléter les dispositions.

Les travaux préparatoires font apparaître un double souci chez le législateur : d'une part, le libéralisme à l'égard des associations ordinaires ; d'autre part, l'hostilité à l'égard des congrégations religieuses. On a pu dire que la loi de 1901 était une loi politique : pour agir contre les congrégations, le cabinet WALDECK-ROUSSEAU décida d'élaborer une loi générale sur les associations. Il semble bien toutefois que ce sont les gouvernements postérieurs, notamment le gouvernement Combes, en 1903, qui faussèrent la loi en substituant au régime de contrôle des congrégations prévu par elle un régime d'autorisation.

Quel est le champ d'application de la loi du 1^{er} juillet 1901 ? (78). Elle concerne tous les groupements dont les activités excluent un partage de bénéfices. L'association peut se développer librement sur les terrains économique, social, professionnel, charitable, etc... Mais la législation d'avant 1901 sur les sociétés de secours mutuels, les associations syndicales de propriétaires et les comices agricoles notamment, reste valable : d'autres associations encore après 1901 seront placées en dehors du cadre de la loi. Des groupements professionnels fonctionnant sous l'empire de la loi de 1901 peuvent, d'autre part, coexister avec les syndicats professionnels de la loi de 1884.

La loi du 1^{er} juillet 1901 énonce les principes d'un nouveau droit commun associationnel. Les associations étrangères et les congrégations religieuses sont soumises à un régime spécial.

A. — *Le droit commun associationnel*

1^o) *Conditions d'existence d'une association* (79).

Aux termes de l'article 1 de la loi du 1^{er} juillet 1901, l'association est « la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices ». C'est donc l'idée de contrat qui est à la base de la définition légale de l'association (80). Le contrat d'association est un acte privé, œuvre de particuliers agissant en tant que tels :

(78) OZANAM, *op. cit.*, p. 27 et s.

(79) OZANAM, *op. cit.*, p. 9 et s.

(80) Cette conception contractuelle de l'association a été critiquée. Pour certains auteurs, il s'agirait moins d'un contrat proprement dit caractérisé par la poursuite de buts différents par les contractants, que d'un acte-union visant un but commun ; cf. en ce sens, RÉGLADE, De la nature juridique de l'acte d'association, Thèse, Bordeaux, 1920.

c'est un contrat synallagmatique assorti des sanctions prévues par le Code civil.

L'association est un groupement de personnes : il est possible qu'une même association comprenne des personnes physiques et des personnes morales, mais elle ne saurait comprendre que des personnes morales. Il doit exister entre ces personnes un lien commun qui résulte des libres engagements qu'elles auront pris les unes à l'égard des autres en vue d'un but déterminé : l'activité de deux ou plusieurs personnes qui s'exerce collectivement dans, un but déterminé, mais sans lien précis, ni obligations mutuelles ou occasionnellement, ne constitue pas une association.

Le but de l'association exclut tout partage de bénéfices. C'est ce qui distingue la société de l'association. La distinction réside, a estimé la jurisprudence, non pas dans la réalisation, mais dans le partage des bénéfices entre les associés (81). L'association peut donc valablement procurer à ses membres des avantages d'ordre moral ou même matériel (82), en leur faisant réaliser des économies ou en défendant leurs intérêts communs (associations sportives, associations de parents d'élèves). L'association peut se ménager une marge de profits qui contribuera à amortir les frais généraux, à augmenter les réserves, à développer l'œuvre poursuivie. L'interdiction de partager les bénéfices n'empêche pas une association d'indemniser ceux de ses membres qui auraient engagé des frais à raison de leurs fonctions ou des missions qui leur auraient été confiées.

Le but de l'association doit être licite, « toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou à la forme républicaine du gouvernement est nulle et de nul effet » (article 3).

Les conditions de validité de l'association sont régies par les principes généraux du droit applicable aux contrats et obligations. Les conditions suivantes sont donc exigées :

— consentement qui ne saurait émaner que des associés eux-mêmes, car le contrat est conclu « intuitu personae » (83) ;

— capacité : les incapables doivent être munis de l'autorisation de leurs représentants ;

(81) Cf. notamment Paris, 5 juillet 1954, S., 1955, II, 1.

(82) Cass. Réun., 11 mars 1914 précité.

(83) Le consentement peut résulter de la participation aux délibérations des organes de l'association ou de l'acceptation de fonctions dans celle-ci. (Besançon, 23 janvier 1901, D. P., 1904, II, 46).

— preuves : ce sont celles du droit commun (84). Les statuts seront l'acte constitutif de l'association.

Si l'une de ces conditions fait défaut, les tribunaux peuvent prononcer la nullité relative ou absolue de la convention. Le gouvernement dispose par ailleurs d'un droit de dissolution assorti de sanctions pénales contre les dirigeants de l'association qui se serait maintenue ou reconstituée illégalement.

2°) *Le régime juridique des associations.*

La loi du 1^{er} juillet 1901 abroge les textes de 1810 et pose le principe de la liberté, c'est-à-dire le droit de constituer, sans autorisation préalable, des groupements indépendants. Des règles différentes régissent toutefois l'organisation et le fonctionnement des associations selon qu'elles sont non déclarées ou reconnues d'utilité publique.

a) *Les associations non déclarées* (85).

Ce sont des groupements licites, mais n'ayant pas la personnalité morale. Elles se forment librement, sans autorisation, ni déclaration préalable : il suffit d'un simple accord de volonté des associés sur leurs buts et leurs moyens d'action. La rédaction de statuts n'est pas obligatoire. Aucune règle ne s'impose aux associés sinon celles qui résultent du but qu'ils ont assigné à l'association en la fondant et des moyens d'action que la loi reconnaît à la catégorie d'associations considérée. La gestion des associations non déclarées échappe à tout contrôle.

L'exercice de cette liberté se heurte à une absence totale de capacité juridique, l'association non déclarée ne peut ni acquérir gratuitement ou à titre onéreux, ni aliéner, ni posséder un patrimoine, ni passer un bail en son nom, ni se faire ouvrir un compte en banque, ni effectuer aucune opération. Elle peut toutefois bénéficier indirectement d'un patrimoine par l'intermédiaire des associés qui affectent au but social des biens acquis par eux à titre onéreux ou reçus à titre gratuit. En fait, la pratique tolère quelques exceptions à cette incapacité absolue. L'association non déclarée ne peut pas non plus ester en justice. Elle peut recevoir des cotisations.

Bref, le législateur accorde bien à ces associations le droit à la vie, mais elles ne possèdent aucune aptitude légale à devenir sujets de droits et d'obligations : ce ne sont pas des personnes morales.

(84) Paris, 25 octobre 1932, D. P., 1933, II, 75, note LALOU.

(85) OZANAM, *op. cit.*, p. 31 et s. ; BEUDANT, *op. cit.*, p. 68.

b) *Les associations déclarées* (86).

La fondation d'une association déclarée est toujours précédée de la rédaction de statuts qui feront la loi des parties. Les fondateurs ont dans l'optique de la loi de 1901 toute liberté pour rédiger les statuts comme ils l'entendent. Le nom de l'association, son objet, son siège social, le mode de désignation et la qualité de ses dirigeants, sa durée, sa composition, son administration et son fonctionnement, ses ressources, les conditions de modification de ses statuts, sa dissolution sont généralement indiqués par les statuts, complétés, le cas échéant, par un règlement intérieur.

La formalité de la déclaration confère à l'association le bénéfice de la capacité juridique. La déclaration est faite à la préfecture ou à la sous-préfecture de l'arrondissement du siège social : elle indique le nom et l'objet de l'association, son siège social, les noms, professions et domiciles des administrateurs (87). Elle est accompagnée de deux exemplaires des statuts. Elle fait l'objet d'une publicité spéciale sous forme d'insertion au *Journal Officiel*. Tout changement intervenu dans le personnel administrateur ou directeur, dans l'adresse des établissements et du siège social, ainsi que la fondation de tout nouvel établissement, doit faire l'objet d'une nouvelle déclaration. Il en est de même pour les acquisitions ou aliénations d'immeubles et pour la dissolution de l'association. L'inobservation des prescriptions légales en matière de déclaration entraîne des sanctions civiles (dissolution) et des sanctions pénales (88).

Après la déclaration et sous réserve des limitations légales, l'association a les mêmes droits et les mêmes obligations qu'une personne physique ou morale ordinaire. Elle peut ester en justice si l'action se rapporte à l'intérêt collectif, moral ou pécuniaire, qu'elle représente et non aux intérêts individuels de ses membres et à condition que l'objet de l'action soit licite. Elle peut acquérir à titre onéreux, mais non accomplir des actes de commerce à titre principal. Elle peut valablement contracter des emprunts et disposer de ses biens à titre gratuit. Elle peut posséder et administrer les immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement de son but et le local destiné à son administration et à la réunion de ses membres. Ses ressources sont constituées par les cotisations de ses membres, les sommes fixées pour le rachat de ces cotisations et les subventions des diverses collectivités publiques. La loi du 1^{er} juillet 1901 exclut formellement la possibilité pour les associations déclarées de recevoir des dons et des legs, ce qui limite

(86) OZANAM, *op. cit.*, p. 38 et s. ; BEUDANT, *op. cit.*, p. 49 et s.

(87) Loi du 1^{er} juillet 1901, art. 5.

(88) Loi du 1^{er} juillet 1901, art. 5 et décret du 16 août 1901, art. 3.

singulièrement leur capacité. Toute libéralité faite à une association déclarée est frappée d'une nullité d'ordre public. Des textes postérieurs ont toutefois assoupli la rigueur de cette interdiction (89).

En résumé, l'association déclarée bénéficie d'une capacité relativement restreinte : c'est la « petite personnalité ».

c) *Les associations reconnues d'utilité publique* (90).

Ce sont des associations que l'Etat juge particulièrement dignes d'intérêt et à qui il octroie une capacité étendue.

Le Président de la République confère la reconnaissance d'utilité publique par un décret « rendu en la forme des règlements d'administration publique », c'est-à-dire après délibération de l'Assemblée générale du Conseil d'Etat. L'association qui sollicite la reconnaissance doit être une association déclarée et posséder des statuts contenant les prescriptions énumérées à l'article 11 du décret du 16 août 1901. Elle doit avoir fourni, depuis trois ans, la preuve de son efficacité et poursuivre un but d'intérêt général. La demande de reconnaissance, comprenant un exemplaire du *Journal Officiel* avec un extrait de la déclaration, un exposé indiquant l'origine, le développement et le but de l'œuvre, les statuts, la liste des établissements et la situation financière de l'association, est adressée au ministère de l'Intérieur, puis le Conseil d'Etat (section de l'Intérieur) donne son avis, subordonnant son agrément à de nombreuses conditions sur lesquelles nous reviendrons.

Les associations reconnues d'utilité publique bénéficient d'une capacité étendue, la « grande personnalité » : « Elles peuvent accomplir tous les actes de la vie civile qui ne sont pas interdits par leurs statuts » (91), elles peuvent posséder les immeubles nécessaires à leur fonctionnement et des valeurs mobilières sans aucune limitation. Elles peuvent recevoir des dons et des legs sous réserve d'une autorisation administrative et du principe de spécialité. D'autre part, les immeubles compris dans un acte de donation ou une disposition testamentaire et non nécessaires à la réalisation du but social doivent être « aliénés », le prix en étant alors versé à la caisse de l'association. Les dons manuels modiques et les rachats de cotisations ne sont subordonnés à aucune autorisation. La limitation de capacité des associations

(89) Notamment la loi du 14 janvier 1933 sur la surveillance des établissements de bienfaisance privés.

(90) OZANAM, *op. cit.*, p. 136 et s. ; BEUDANT, *op. cit.*, p. 52 et s.

(91) Décret du 16 août 1901, art. 11.

reconnues d'utilité publique est sanctionnée par la nullité des actes accomplis en fraude de la loi.

Le fonctionnement des associations reconnues d'utilité publique est soumis à un droit de regard de la part de l'administration. Ce droit, qui résulte moins des dispositions de la loi que des prescriptions des statuts-types proposés par l'administration aux associations qui sollicitent la reconnaissance, se légitime par le caractère d'intérêt général des associations reconnues, promues par la reconnaissance au rang d'auxiliaires officielles de l'administration. Ce contrôle administratif peut aller jusqu'au retrait de la reconnaissance (92) et à la dissolution.

Signalons enfin que les associations, malgré le silence de la loi peuvent se fédérer entre elles : cette possibilité résulte clairement des travaux préparatoires. Les unions d'associations peuvent elles-mêmes être non déclarées, déclarées ou reconnues d'utilité publique. L'union peut comprendre des associations de type différent et même tous autres groupements dotés de la personnalité, notamment des syndicats professionnels. Sa capacité est la même que celle des associations fédérées (93).

Les litiges relatifs à l'affiliation d'une association à une union relèvent de la compétence judiciaire (94).

B. — *Les régimes spéciaux en matière d'association*

1°) *Les associations étrangères* (95).

Aux termes de l'ancien article 12 de la loi du 1^{er} juillet 1901, « les associations composées en majeure partie d'étrangers, celles ayant des administrateurs étrangers ou leur siège à l'étranger et dont les agissements seraient de nature soit à fausser les conditions normales du marché des valeurs ou des marchandises, soit à menacer la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat, pourront être dissoutes ».

2°) *Les congrégations religieuses* (96).

La loi du 1^{er} juillet 1901 subordonne l'existence des congrégations à une autorisation législative. Tout nouvel établissement fondé par une congrégation autorisée doit, à son tour, obtenir une autorisation. Les congrégations, existant au moment de la promulgation de la loi, devaient solliciter l'autorisation pour continuer à vivre.

(92) A la suite, par exemple, d'irrégularités constatées dans l'établissement, C. E., 31 octobre 1952 ; Ligue pour la protection des mères abandonnées, S., 1952, III, 115.

(93) OZANAM, *op. cit.*, p. 156 et s.

(94) C. E., 15 janvier 1954, Société colombophile l'Hirondelle, Rec., p. 32.

(95) OZANAM, *op. cit.*, p. 150 et s.

(96) OZANAM, *op. cit.*, p. 160 et s.

La congrégation autorisée bénéficiait de la pleine capacité : elle pouvait notamment posséder sans restrictions des immeubles et recevoir des dons et des legs. La tutelle administrative s'exerçait sur son fonctionnement. Le refus systématique par le gouvernement des autorisations demandées aboutit, après 1901, à l'illicéité des congrégations, à la dissolution de bon nombre d'entre elles et à la liquidation de leurs biens.

Une loi du 17 avril 1942 atténua cette rigueur en reconnaissant la libre formation des congrégations religieuses et en assimilant ces congrégations aux associations non déclarées. Pour acquérir personnalité et capacité, les congrégations doivent obtenir la reconnaissance légale par décret rendu sur avis conforme du Conseil d'Etat.

C. — *Appréciation de la loi du 1^{er} juillet 1901*

Que faut-il penser de cette loi ? Les circonstances politiques qui l'ont inspiré lui ont conféré une originalité incontestable. La loi a le mérite de proclamer ouvertement le principe de la liberté d'association : le système de la prohibition et de la dissolution arbitraires sont abandonnés. La hiérarchie des associations non déclarées, déclarées et reconnues d'utilité publique correspondant à une capacité croissante est plus satisfaisante que le système du « tout ou rien » en vigueur avant 1901.

Toutefois, la passion anticléricale du XIX^e siècle finissant a laissé des traces sur la texture de la loi. C'est moins une loi sur les associations qu'une loi contre les congrégations, et une loi exagérément sévère. C'est sur ce plan que la loi de 1901 a terriblement vieilli. Des critiques ont également été formulées à propos du régime des associations ordinaires : les associations reconnues d'utilité publique restent subordonnées à l'autorité, donc à l'arbitraire des pouvoirs publics, tant pour leur formation que pour le retrait toujours possible de leur personnalité. Le législateur a été obnubilé par une crainte non fondée de la main-morte issue des conceptions périmées de l'Ancien Régime : d'où l'insuffisance de la « petite personnalité » octroyée aux associations déclarées. On a voulu limiter leur faculté de posséder : on leur a accordé le droit à la vie, mais non les moyens d'existence. Quant aux associations non déclarées, le législateur ne leur a pas octroyé la moindre capacité. Libérale dans son principe, la loi du 1^{er} juillet 1901 l'est beaucoup moins dans sa mise en œuvre.

Enfin et surtout, c'était une gageure de vouloir couler l'infinie diversité des associations dans un seul et même moule juridique : le mirage séduisant de la synthèse a fâcheusement estompé la complexité du réel (97).

(97) MICHOUX, *op. cit.*, tome I, p. 118 et s.

SOUS-SECTION II

L'évolution postérieure à la loi du 1^{er} juillet 1901

Depuis un demi-siècle, le droit de l'association a beaucoup évolué. De l'association, convention privée, ayant pour objet des activités individuelles, on est passé à l'association semi-publique, contrôlée et orientée par l'Etat. Quelles sont les étapes de cette évolution ?

§ 1. — L'ÉVOLUTION DU RÉGIME JURIDIQUE DE L'ASSOCIATION JUSQU'EN 1939

A. — *Les influences déterminantes*

Nous passerons rapidement sur les influences d'ordre théorique. Dans la majorité des législations étrangères, une grande liberté préside à la formation des associations et leur capacité patrimoniale est, dans l'ensemble, beaucoup plus étendue qu'en France. Dans la législation française elle-même, certains groupements bénéficient d'un régime moins strict que celui de la loi de 1901 : sociétés de secours mutuels, syndicats professionnels.

A ces considérations théoriques, se sont ajoutées des influences d'ordre pratique (98). La jurisprudence a cherché à éviter la stricte application des règles étroites de la capacité. Elle a admis, en premier lieu, la rétroactivité de la reconnaissance d'utilité publique au jour où l'association considérée, qui n'était encore que déclarée, a été gratifiée : la libéralité ainsi faite se trouve par là même validée. En second lieu, la jurisprudence a validé une pratique fréquemment utilisée par les associations de bienfaisance simplement déclarée : les legs étaient faits à un Bureau de Bienfaisance qui en faisait bénéficier l'association. Ainsi, était tournée l'interdiction faite aux associations déclarées de recueillir des libéralités. Enfin, une association peut bénéficier d'une charge d'hérédité ou d'une charge de donation stipulée en sa faveur : elle dispose d'une action pour obtenir l'exécution de cette charge (99). Par ailleurs, le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation ont assimilé aux charges d'hérédité les « legs de sommes modiques », permettant ainsi aux associations non reconnues d'accepter ces legs. Ces validations par la jurisprudence de pratiques théoriquement illégales, mais très courantes, sont l'indice d'une défiance moins grande envers l'association.

Le développement du mouvement associatif après 1901 et la guerre de 1914-1918 précipitent l'évolution. La guerre mon-

(98) BRICHET, *op. cit.*, p. 60 et s.

(99) Cass. Req., 21 juin 1870, D. P., 1871, I, 97.

diale requiert la mobilisation de toutes les ressources nationales. Les services publics ne suffisent plus à soulager les innombrables misères née des hostilités : il est fait appel à l'association. C'est essentiellement dans le domaine de l'assistance et de la bienfaisance, que la loi de 1901 révèle ses plus graves lacunes : les associations de bienfaisance simplement déclarées ne peuvent disposer qu'exceptionnellement de libéralités et leurs ressources sont souvent minimes. Il existe bien un remède, la reconnaissance d'utilité publique, mais son obtention suppose que l'association ait fait preuve de son efficacité pendant un certain temps, donc qu'elle ait disposé de ressources suffisantes : c'est un cercle vicieux. L'Etat se trouve, dès lors, devant le dilemme suivant : ou bien prendre à sa charge l'assistance et la bienfaisance jusque dans ses moindres détails et engager à cette fin des frais considérables, ou bien permettre aux particuliers de collaborer avec les services publics en assouplissant le cadre trop rigide de la loi de 1901. C'est, en partie, cette seconde solution qui a prévalu : sous la pression des événements, le législateur a dérogé aux règles de 1901 en modifiant la structure d'associations considérées comme particulièrement aptes à soulager certaines misères occasionnelles ou permanentes. Ainsi, l'Etat commençait à s'insinuer dans des associations privées au nom de l'intérêt général.

Née dans le secteur de la bienfaisance, cette intervention de l'Etat devait s'étendre insensiblement à tous les autres secteurs de la vie nationale. L'association cessait d'être une entreprise rigoureusement privée.

B. — *Les étapes de l'évolution*

Les premières modifications de la loi de 1901 concernent les congrégations : lois du 4 décembre 1902, 17 juillet 1903 et 29 mars 1910. La loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des églises et de l'Etat a prévu, sous le nom d'associations culturelles, des associations d'un type particulier, destinées à recevoir et à gérer le patrimoine des établissements publics du culte supprimés.

La loi du 2 juillet 1913 accroît la capacité des associations reconnues d'utilité publique : elle dispose, en effet, que ces associations peuvent acquérir, à titre onéreux ou à titre gratuit, des bois, forêts ou terrains à boiser. Cette adjonction constitue une extension de capacité puisqu'aux termes de la loi de 1901, ces associations ne pouvaient acquérir que les immeubles nécessaires, à la réalisation de leur but.

La loi du 30 mai 1916, relative aux œuvres de guerre qui font appel à la générosité publique, s'applique aux associations, œuvres ou personnes qui recueillent des fonds pour soulager les

souffrances occasionnées par la guerre (100). Son but est d'empêcher que ces fonds ne soient détournés de l'affectation à laquelle les destinaient les souscripteurs ou donateurs : elle valide par là même la pratique de ces dons, dérogeant ainsi à l'article 6 de la loi de 1901. En fait, cet article avait été maintes fois violé : l'administration « fermait les yeux » volontairement sur les procédés employés par certaines associations déclarées pour se procurer de l'argent. En vertu de la loi du 30 mai 1916, l'association, dite « œuvre de guerre », reste une association de la loi de 1901, mais bénéficie d'une capacité accrue, sous réserve que l'appel à la générosité publique soit autorisé.

La loi du 14 janvier 1933, relative à la surveillance des établissements de bienfaisance privés, soumet à un régime privilégié les associations déclarées ayant pour but exclusif l'assistance et la bienfaisance (101), ces associations peuvent accepter les libéralités entre vifs ou testamentaires sous réserve de l'approbation par décret en Conseil d'Etat. Elles peuvent recevoir des donations de meubles et d'immeubles, sous réserve pour ces derniers d'être nécessaires au fonctionnement de l'association. On admet généralement que les associations visées sont celles qui ont un rôle d'assistance au sens large, c'est-à-dire celles dont le but est de secourir les individus qui se trouvent temporairement ou définitivement dans l'impossibilité physique de pourvoir aux nécessités de la vie. Ces associations déclarées ont, aux termes de la loi de 1933, un régime voisin de celui des associations reconnues d'utilité publique : toutefois, le préfet n'est jamais compétent pour autoriser une libéralité à une telle association qui, par ailleurs, ne peut accepter provisoirement la libéralité en attendant l'autorisation ; elle peut placer ses valeurs mobilières à son gré et accepter une donation avec réserve d'usufruit. En contre partie de ce régime de faveur, l'association de bienfaisance de la loi de 1933 est soumise à un contrôle administratif et financier renforcé.

Le décret du 25 juin 1934 et deux décrets du 30 octobre 1935 organisant un contrôle sur les organismes faisant appel au concours financier de l'Etat ou des collectivités publiques s'appliquent à un certain nombre d'associations privées collaborant avec l'administration et subventionnées par elle.

Quelques années avant la seconde guerre mondiale, de nombreux textes visent les groupements politiques ou para-politiques

(100) BRICHET, *op. cit.*, p. 70-71.

(101) BRICHET, *op. cit.*, p. 71 et s. et 98 et s. Le Conseil d'Etat a décidé, le 18 juin 1937 (Ligue Française pour la protection du cheval, S., 1937, III, 77) que toutes les associations déclarées ayant pour but exclusif l'assistance et la bienfaisance étaient visées par ce texte, mais que les sociétés protectrices des animaux étaient exclues de son bénéfice.

à forme associationnelle (102). Le décret-loi du 23 octobre 1935, modifiant l'article 7 de la loi de 1901, permet la dissolution judiciaire de toute association fondée sur une cause illicite et qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire ou à la forme républicaine du gouvernement. La loi du 10 juin 1936 ordonne la dissolution par décret des groupes de combat et milices privées.

Enfin, on peut noter les premières manifestations d'une politique « dirigiste » qui prescrit, à divers catégories de citoyens, la formation de groupements constitués dans le cadre de la loi de 1901 : citons la loi du 11 mars 1932 qui organise, sous forme d'associations privées, les caisses de compensation pour allocations familiales qu'elle institue, le décret du 13 février 1935 prescrivant la constitution d'associations d'auditeurs chargées de l'exploitation des stations régionales de radiodiffusion et plusieurs circulaires de 1936 sur les unions d'institutions privées de protection de la santé publique. Le décret-loi du 24 mai 1938 institue des comités professionnels des pêches maritimes, associations de la loi de 1901, mais dotées de pouvoirs de réglementation professionnelles. La loi du 11 juillet 1938, relative à l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre, impose le cadre de la loi de 1901 à de nombreux groupements de producteurs, de commerçants et de consommateurs en vue de procéder, sous le contrôle de l'Etat, à toutes les opérations de réunion et de répartition d'une catégorie déterminée de produits.

Les textes de la période 1901-1939 indiquent déjà les procédés par lesquels le législateur entend infléchir le droit commun associationnel de la loi de 1901 : création d'associations obligatoires d'un type particulier (les associations culturelles), contraire au principe de la libre fondation ; extension de la capacité de certaines associations déclarées et atténuation de la distinction entre associations déclarées et associations reconnues d'utilité publique ; renforcement du contrôle administratif sur les associations privées pouvant aller jusqu'à la dissolution des groupements réputés dangereux ; enfin, encouragement officiel donné à certaines associations. Cette évolution, assez lente, n'est toutefois constituée que d'apports fragmentaires. C'est sous l'empire de nécessités pressantes que le législateur admet des exceptions à la loi de 1901. L'Etat ne se départit pas de sa méfiance à l'égard des associations : il supprime celles qui lui portent ombrage et n'admet la collaboration des autres qu'avec réticence.

Cette évolution législative a engendré la formation d'associations qui relèvent théoriquement de la loi de 1901, mais qui

(102) BRICHET, *op. cit.*, p. 144 et s.

constituent en fait une catégorie nouvelle encore que peu fournie, les associations d'intérêt public (103). Ces associations se détachent de la loi de 1901 en ce qu'elles jouissent d'un régime préférable à celui des associations déclarées sans se confondre entièrement avec celui des associations reconnues d'utilité publique.

Le début de la seconde guerre mondiale va accroître le nombre des associations d'intérêt public et en diversifier les modalités.

§ 2. — L'ÉVOLUTION DU RÉGIME JURIDIQUE DE L'ASSOCIATION APRÈS 1939

A. — *Les étapes législatives* (104)

A partir de 1939, l'évolution s'accélère ; les exceptions aux règles du droit commun associatif se font de plus en plus nombreuses, les réglementations particulières de plus en plus touffues. Nous ne signalerons ici que les textes les plus caractéristiques régissant des institutions qui empruntent le cadre de la loi de 1901.

1°) *La période 1939-1940.*

L'organisation de la nation pour le temps de guerre impose, en 1939-1940, une « mobilisation » de l'association ; toute association dangereuse est mise en surveillance, voire interdite. Un décret-loi du 12 avril 1939 ajoute un titre IV à la loi du 1^{er} juillet 1901 à propos des associations étrangères. Une loi du 30 août 1939 ordonne la dissolution du Parti Communiste et deux arrêtés des 30 septembre et 30 novembre 1939 règlent les modalités de liquidation des organisations communistes. Par ailleurs, un décret du 19 octobre 1939 reconstitue l'œuvre du Secours national : chargée de l'aide aux populations civiles éprouvées par la guerre et ses suites, elle reçoit mission de compléter l'action des pouvoirs publics et de coordonner celle des particuliers. Le Secours national est qualifié d'établissement d'utilité publique : pourtant son origine est dans un décret, ses statuts et règlements intérieurs sont approuvés, ses dirigeants sont nommés par le gouvernement, ses décisions les plus importantes et son compte annuel de gestion soumis à l'approbation, sa dissolution n'est pas libre, il est placé par la loi sous la haute autorité du « chef de l'Etat français » et il peut donner des ordres aux œuvres privées. L'Entraide française, qui a succédé à la libération au Secours national, s'inspire d'un esprit analogue.

(103) BRICHET, *op. cit.* p. 81 et s.

(104) BRICHET, *op. cit.*, p. 203-208 ; BEUDANT, *op. cit.*, p. 19 et s. ; TRICOT, *op. cit.*, p. 52 et s.

Un décret du 29 novembre 1939, relatif aux œuvres de guerre faisant appel à la générosité publique, confère à ces œuvres une capacité élargie : c'est le texte symétrique de la loi du 30 mai 1916.

Enfin, la politique de dirigisme à l'égard des associations se traduit notamment par les textes suivants : décret du 28 février 1939 qui impose le cadre de la loi du 1^{er} juillet 1901 aux comités interprofessionnels du commerce et de l'industrie assurant la gestion des contingents de marchandises importées relevant du ministère du Commerce et décret-loi des 19 octobre 1939 et 1^{er} juin 1940 sur les groupements pour l'assurance des risques terrestres de guerre.

2°) *La période 1940-1944.*

Après l'armistice de 1940, le gouvernement de Vichy prétend rompre avec les traditions individualistes issues de la Révolution et lui substituer un socialisme national et néo-corporatiste. Dans cette perspective, l'association détient une place de choix (105). Mais les principes autoritaires et antidémocratiques, qui inspirent le régime dit de la « Révolution nationale », conduisent à limiter la liberté d'association et à prendre le contrepied de la législation libérale promulguée sous la III^e République. La loi de 1901 n'est pas abrogée, mais son importance pratique se trouve réduite par la création de nombreuses associations dotées chacune d'un statut spécial. Le droit commun associatif se désagrège au profit de statuts particuliers plus ou moins imprégnés de droit public : la méthode analytique a remplacé la méthode synthétique en honneur en 1901.

Il faut signaler pourtant certains textes généraux : loi du 18 juillet 1941 accroissant la compétence des préfets en matière d'approbation des dons et des legs aux associations ; décret du 20 février 1942 réorganisant le concours financier apporté par les collectivités publiques à diverses personnes morales, notamment les associations.

Les dispositions relatives aux congrégations sont modifiées dans un sens libéral. Une loi du 3 septembre 1940 abroge l'article 14 de la loi de 1901 et la loi du 7 juillet 1904 qui interdisaient l'enseignement aux membres des congrégations non autorisées. La loi du 8 avril 1942 revient pour toutes les congrégations au système impérial de la reconnaissance par décret.

(105) Cf. CHRÉTIEN, Le nouveau régime des Associations sans but pécuniaire ou professionnel, R. D. P., 1942, p. 125 et s., et PIC, La liberté d'association et ses limites dans le nouveau droit public français, J. C. P., 1942, I, 259.

Les associations culturelles israélites régulièrement constituées subsistent, mais toutes les autres associations juives sont dissoutes. En vertu de la loi du 29 novembre 1941, tous les Israélites domiciliés en France sont obligatoirement affiliés à l'Union générale israélite de France, établissement public créé auprès du Commissaire général aux questions juives. Politique de rigueur aussi en ce qui concerne les associations secrètes, déclarées illicites par la loi du 13 août 1940. La loi du 11 juillet 1941 prévoit la dissolution par décret pris en Conseil des ministres de tout groupement dont les buts réels et l'activité se sont révélés « contraires à l'intérêt général ». Le droit d'association est refusé aux fonctionnaires d'autorité : les autres ne peuvent adhérer, en vertu des lois des 15 octobre 1940 et 14 septembre 1941 qu'à une association unique par administration, grade et nature d'emploi.

Dans le domaine de l'assistance et de la bienfaisance, les lois sont trop nombreuses pour être toutes citées : les associations d'entraide et le service des œuvres sociales de la Marine, la Croix-Rouge, le Secours national, les associations d'entraide de l'Armée de terre et de l'Armée de l'air sont visées par ces textes. Détachons cependant la loi du 26 février 1942 relative au contrôle des associations fonctionnant dans le domaine de l'hygiène ou de l'assistance avec le concours de l'Etat ou d'autres collectivités publiques : cette loi soumet la nomination et la rétribution des dirigeants de ces groupements à l'agrément, toujours révocable, des pouvoirs publics.

Dans le domaine économique, la loi du 2 octobre 1940, sur l'organisation corporative de l'agriculture, prescrit la constitution de groupements de familles rurales à forme associationnelle. La loi du 24 mai 1941 constitue une association française de normalisation (106) : cette association privée est chargée, sous l'autorité des ministres, de centraliser et de coordonner les travaux et études relatifs à la normalisation et de jouer un rôle d'information et de propagande. Un commissaire à la standardisation est commissaire du gouvernement près de cette association. La loi du 28 juin 1941, relative à l'organisation de la chasse, et la loi du 12 juillet 1941, relative à la pêche fluviale, doivent également être signalées : les associations de pêche et de pisciculture sont des associations déclarées de la loi de 1901. Mais elles doivent être agréées par le secrétaire d'Etat à l'Agriculture et leurs statuts doivent comporter certaines dispositions les obligeant notamment à s'affilier à une fédération départementale et à percevoir pour son compte une taxe annuelle destinée à la surveillance et à la mise en valeur du domaine piscicole national. Les décisions de la fédération dépar-

(106) Cf. LHOSTE, Le nouveau statut de la normalisation, Dr. Soc., avril 1942, p. 53 et s.

tementale, établissement d'utilité publique, lient les associations et leurs membres. La fédération est soumise à un contrôle administratif étroit. La pointe de l'édifice est constituée par le Comité central des fédérations de pêche et de pisciculture, présidée par le Directeur général des forêts : on reconnaît là le caractère pyramidal des constructions de la « Révolution nationale ». L'organisation des Eaux et Forêts offre le même spectacle d'institutions mixtes évoluant autour de l'administration (groupements interprofessionnels obligatoires où sont représentés les propriétaires de forêts, les exploitants et les officiers des Eaux et Forêts).

Des associations de la loi de 1901 gravitent également autour des comités d'organisation : une association professionnelle des banques à laquelle l'adhésion est obligatoire sert d'intermédiaire entre les banques et le Comité permanent d'organisation professionnelle institué en matière bancaire par la loi du 13 juin 1944 (107). De même, des associations privées, créées par les comités d'organisation, les secondent dans leurs activités : les comités exercent sur elles une tutelle ou même une direction hiérarchique (agrément des statuts et des dirigeants, approbation des décisions, possibilité de donner des ordres) (108).

Dans le domaine familial et social, la loi Gounot, du 29 décembre 1942, sur les associations de familles, présente une grande importance pour l'évolution du régime juridique de l'association. Par ailleurs et sans y être invitée par un texte précis, l'administration, en plusieurs circonstances, provoque la création d'associations au fonctionnement desquelles elle s'intéresse pour assurer la gestion de certaines institutions, notamment en matière de protection de l'enfance et de formation professionnelle.

Dans le domaine politique, le statut de la Légion française des Combattants résulte de la loi du 29 août 1940. Cet organisme est qualifié par le législateur d'association reconnue d'utilité publique : mais c'est la loi qui la crée et l'organise, ce sont des décrets qui fixent ses statuts. L'adhésion est libre, mais l'association bénéficie d'un monopole : c'est « l'organe unique d'action civique et sociale des anciens combattants ». La Légion est commandée par le « Chef de l'Etat français », qui en nomme le directeur général. Elle est soumise au contrôle administratif du secrétaire d'Etat aux Anciens Combattants et au contrôle financier du secrétaire d'Etat aux Finances. La Milice française (loi du 30 janvier 1943) et la Légion des Volontaires français contre le

(107) X. L'organisation de la profession bancaire, *Dr. Soc.*, n° 3, 1944, p. 81 et s. ; Collection *Droit Social*, n° XV, mai 1942, L'organisation professionnelle des banques.

(108) PRÉCIGOUT, Les organismes auxiliaires des comités d'organisation, *Dr. Soc.*, janvier 1943, p. 1 et s.

bolchevisme (loi du 11 février 1943) sont organisées sur des bases identiques (109).

Dans le domaine éducatif et culturel, de nombreux textes sont intervenus. La loi du 20 décembre 1940, relative à l'organisation sportive, fait des associations sportives des groupements d'intérêt public : elles sont soumises à la tutelle du Commissariat aux sports et présentent une structure hiérarchisée. Les groupements prévus par la loi sont obligatoires et détiennent un monopole. La loi du 10 octobre 1940 crée une association nationale et une fédération des œuvres scolaires et post-scolaires de l'enseignement public : l'association nationale, qualifiée d'établissement d'utilité publique, est chargée de créer et de développer les œuvres en faveur des établissements d'enseignement public et de leurs élèves, du patronage de la jeunesse scolaire et post-scolaire et de la propagation de l'instruction. Ses dirigeants doivent être agréés par le secrétaire d'Etat à l'Education nationale. La Fédération des œuvres de l'enseignement public groupe les œuvres ayant le même objet que l'association nationale et l'association elle-même : elle a pour mission de contrôler l'activité des œuvres affiliées. L'affiliation est obligatoire et les œuvres, qui refuseraient d'obéir aux directives de la Fédération, seraient dissoutes.

Trois lois du 2 novembre 1941 concernent les établissements d'enseignement privés (110). Les associations de jeunesse et d'éducation populaire ont fait l'objet de divers textes prévoyant la nécessité d'un agrément des pouvoirs publics. La loi du 31 octobre 1941 formule la même exigence pour les associations de jardins ouvriers.

3°) *La période postérieure à 1944.*

Après la Libération, bon nombre de ces organismes disparaissent. Les textes modifiant le régime des congrégations subsistent néanmoins. En revanche, les mesures attentatoires à la liberté sont abrogées : la Franc-Maçonnerie et les associations secrètes deviennent légitimes. L'Union Générale Israélite de France et les associations professionnelles de fonctionnaires sont dissoutes. Les organes professionnels, comités d'organisation et autres, sont plutôt transformés que radicalement supprimés (111).

Si l'Etat en revient ainsi au principe de liberté, il n'en reste pas moins dirigiste. Il n'y a pas, sauf dans le domaine politique, de solution de continuité due aux circonstances dans l'attitude de l'Etat à l'égard des associations privées : les textes postérieurs à

(109) TRICOT, *op. cit.*, p. 75-76.

(110) DE BOYSSON, Les écoles primaires privées et les pouvoirs publics, Thèse Lyon, 1943.

(111) JEANTET, Des comités d'organisation aux offices professionnels, Droit Social, janvier 1945, p. 5 et s.

la Libération le prouvent. Citons l'ordonnance du 3 mars 1945 relative aux associations familiales, l'ordonnance du 14 mai 1945 instituant l'Union Française des Combattants, combattants de la Libération et victimes des deux guerres, l'ordonnance du 28 août 1945 sur les associations sportives, la loi du 14 juin 1948 sur les coopératives de reconstruction, le décret du 30 octobre 1948 relatif à la pêche fluviale et le décret du 26 septembre 1953 relatif à l'agrément des associations de pêche et de pisciculture, la loi du 28 septembre 1951 et le décret du 5 décembre 1951 à propos des associations de parents d'élèves des établissements d'enseignement privés, le décret du 5 avril 1952 relatif à l'agrément des aéro-clubs, le décret du 27 novembre 1952 relatif à l'organisation des services médicaux du travail, le décret du 19 décembre 1953 relatif aux associations de spectacles amateurs, l'arrêté du 26 février 1954 sur les maisons familiales de vacances et le décret du 18 octobre 1955 sur les groupements professionnels sans but lucratif qui peuvent être constitués en vue de poursuivre un effort de rationalisation ou de conversion, dans le cadre national ou régional. D'autres textes concernent les maisons de jeunes, et de la culture, les auberges de jeunesse, les foyers ruraux, les organisations scoutes, les colonies de vacances, le cinéma non commercial, etc...

Cette énumération forcément incomplète permet de souligner la variété des groupements auxquels l'administration impose ou recommande le cadre de la loi de 1901 pour exercer leurs activités. Il s'agit bien d'associations privées, mais dont le statut révèle des particularités exorbitantes par rapport au droit commun associatif : ce sont les associations d'intérêt public non prévues par la loi de 1901. Les événements ont aggravé la rupture entre les associations de 1901 et les groupements nouveaux issus des nécessités sociales et économiques. Dans tous les domaines, de nombreux textes ont apporté des restrictions au droit de l'individu de s'associer librement et, corrélativement, amené les groupements autorisés à participer plus activement que jamais aux tâches dites d'intérêt national. La tendance à l'étatisation et le recul de la liberté individuelle sont donc les traits marquants de l'évolution postérieure à 1939 et ces tendances n'ont pas subi de revirement décisif depuis la Libération, particulièrement sur le plan économique et social.

B. — *Les diverses modalités d'associations d'intérêt public* (112).

Toute l'évolution du régime juridique de l'association s'explique par les positions successives prises par l'Etat à l'égard de ce groupement. A chaque position de l'Etat correspond un statut

(112) Cf. sur ces questions, outre les thèses de GÉNY et de BRICHET précitées : COULOMBEL, Le particularisme de la condition juridique des personnes morales de droit privé, Thèse, Nancy, 1949, p. 292 et s.

particulier de l'association, qui s'éloigne d'autant plus du droit commun associatif que l'Etat accentue son emprise. L'association n'est plus désormais une institution purement privée : les associations sont soumises à des régimes juridiques diversifiés, de plus en plus fortement teintés de droit public.

1°) *Les attitudes successives de l'Etat en face des associations* (113).

Dans un premier temps, l'Etat est hostile à l'association comme à tout groupement intermédiaire. L'isolement légal des individus est pour l'Etat une condition de sécurité. Sous la pression de l'évolution économique et sociale, l'Etat concède aux particuliers le droit de constituer librement des syndicats professionnels et des associations à but désintéressé : la liberté est la règle, mais non la capacité juridique. L'Etat hésite à encourager des groupements concurrents qui sont une menace pour sa prééminence.

Devant l'extension du mouvement associatif et sous l'empire de circonstances particulières, l'Etat change de tactique : il utilise les associations, s'en fait des alliées. C'est l'association collaboratrice de l'Etat, d'abord sur un pied d'égalité et en toute liberté : ou bien l'Etat se borne à encourager l'action des groupements qui lui paraissent utiles à l'intérêt général en les aidant financièrement au moyen de subvention, ou bien il les invite à assumer, concurremment avec lui, certaines tâches, ou encore le groupe apporte spontanément sa collaboration à l'Etat. Le groupe coexiste avec l'Etat et travaille aux mêmes fins que lui. Cette collaboration librement consentie n'entraîne aucun assujettissement de l'association qui reste une institution privée : ses litiges avec son personnel, ses membres et les tiers restent de la compétence des tribunaux judiciaires (114). Les décisions de ses organes directeurs ne sont pas des actes administratifs susceptibles de recours en excès de pouvoir (115). Même reconnue d'utilité publique, une association reste une personne morale de droit privé (116). Mais il a été jugé qu'une association déclarée pouvait collaborer à un service public (117) ou être chargée de la gestion d'un service assimilable à un service public (118). L'octroi à une association

(113) Sur les rapports entre l'Etat et les groupes, cf. notamment : BURDEAU, *op. cit.*, p. 175 et s., et MOTHES, *L'Association et sa place dans l'Etat*, Thèse, Paris, 1930.

(114) Pour les litiges entre l'association et ses membres, voir C. E., 14 février 1919, *LESERLES*, Rec., p. 141 et C. E., 24 avril 1953, *CAMPARI*, Rec., p. 186. Pour les litiges avec les tiers, voir C. E., 8 décembre 1950, *ARNOULD*, Rec., p. 609, concl. GAZIER.

(115) C. E., *LESERLES* précité.

(116) Voir C. E., 18 février 1910, *PERFETTI*, Rec., p. 33, et C. E., 27 janvier 1911, *LALECHÈRE* et *FAVRE*, Rec., p. 115. La solution est la même s'il s'agit d'une association créée par le législateur et dont les statuts ont été approuvés par une loi (C. E., *ARNOULD*, précité, et C. E., 29 octobre 1952, *DELSUC*, Rec., p. 478).

(117) C. E., 27 février 1942, *MOLLET*, Rec., p. 64 ; *CONTRA*, Lyon, 14 février 1952, D., 1953, *Somm.*, p. 17.

(118) C. E. de *CASTEX*, précité.

déclarée du patronage des pouvoirs publics et de subventions de l'Etat n'a toutefois pas pour effet de rendre l'Etat garant des engagements de l'association à l'égard des tiers (119).

Sous la pression des événements, surtout lors de la seconde guerre mondiale, la collaboration spontanée devient une collaboration imposée. L'Etat pousse ou même contraint les individus à s'unir, mais dans des groupements dont il assure la direction et qu'il tend à doter de monopoles : c'est le régime de l'association obligatoire, semi-publique et exclusive de tout groupement privé. Chaque institution, dans son domaine propre, jouit d'un monopole d'action, imposé et sanctionné par l'Etat. L'Etat contrôle d'abord les associations de l'extérieur, puis il s'y introduit, prend, dans leur organisation et leur fonctionnement, une place sans cesse croissante et finalement se les incorpore, transformant ce qui était à l'origine une association privée en un service administratif. C'est par une pure fiction que le cadre de la loi de 1901 est maintenu par l'Etat : c'est aussi par intérêt, car la survivance d'une association privée est plus avantageuse que son intégration pure et simple dans l'administration. Elle est aussi plus avantageuse pour l'intérêt général en raison du dynamisme de l'initiative privée.

Cette action de l'Etat est susceptible de nombreuses modalités : elle s'exerce avec une grande souplesse et avec le souci constant d'adapter aux divers domaines où elle se manifeste.

2°) *Le régime des associations d'intérêt public* (120).

On appelle associations d'intérêt public ces associations intermédiaires entre le droit privé et le droit public qui se sont multipliées depuis une vingtaine d'années. Il est très malaisé d'élaborer un droit commun de ces associations, car il résulte de textes épars et de réglementations particulières. Essayons néanmoins d'en dégager les traits essentiels.

a) *Les associations dirigées.*

Toutes les associations dont la création a été provoquée ou inspirée par l'Etat n'ont pas d'autres obligations légales que celles qui résultent de la loi du 1^{er} juillet 1901. Mais les textes qui ont déterminé leur création proposent ou même imposent aux fondateurs certaines formules qu'ils sont invités à adopter.

Leur régime est d'abord caractérisé par l'accroissement de l'aide des collectivités publiques. Cette aide peut consister en exonérations de taxes et d'impôts, en avances et surtout en sub-

(119) C. E., 11 mai 1951, NIEPCE et autres, Rec., p. 266.

(120) BRICHET, *op. cit.*, p. 208 et s.

ventions. La subvention est devenue le procédé normal de participation des collectivités publiques aux dépenses des associations dirigées : le caractère précaire et exceptionnel de la subvention a disparu. Le concours officiel peut également consister en un monopole dont le législateur fait bénéficier une association privée et, d'une manière générale, en des prérogatives de puissance publique dont il la dote : pouvoir d'imposer des directives, perception de taxes, etc..

Le contrôle des autorités publiques sur les associations, presque inexistant dans la loi de 1901, n'a fait que s'appesantir. L'Etat s'immisce dans la vie des associations qu'il dirige, oriente leur activité en vue du commun profit. Son contrôle s'exerce dès la formation de l'association : la pratique de l'autorisation préalable, du visa ou de l'agrément s'est généralisée (121). L'agrément n'est, le plus souvent, accordé que si l'association adopte des statuts-types proposés par l'administration : c'est une atteinte au principe de libre rédaction des statuts de l'association déclarée. Ce contrôle à la formation est assorti de sanctions qui peuvent frapper soit l'association elle-même, soit ses membres : des textes spéciaux viennent ici se surajouter à la loi de 1901.

Le contrôle sur le fonctionnement de l'association s'exerce d'abord dans le domaine administratif : il porte sur la désignation des dirigeants et la gestion proprement dite de l'association. Le conseil d'administration comprend parfois obligatoirement des membres de droit représentant les autorités publiques. Parfois même, les dirigeants sont désignés directement par le gouvernement. La gestion de l'association est soumise à un contrôle étroit, qui se traduit par la présentation aux autorités publiques de rapports périodiques et par leur droit d'entrée quasi-permanent, dans les établissements qui relèvent de l'association. Toute modification des statuts doit, par ailleurs, être approuvée. Sur le plan financier, le contrôle est exercé par le département ministériel dont relève l'association par son activité et par les inspections spécialisées : comme la liberté de fondation, l'indépendance financière a disparu de la situation des associations d'intérêt public. Des sanctions pécuniaires (peines d'amende, suppression de subventions) et administratives (annulation des délibérations, dissolution) viennent sanctionner ce contrôle sur les institutions privées qui est si poussé qu'on a pu songer à l'assimiler au contrôle de tutelle sur les collectivités publiques décentralisées. Il a été jugé que, sauf de la part de l'administration, les inconvénients résultant pour l'association de l'exercice de ce contrôle n'engageaient pas la responsabilité de la puissance publique à son égard (122).

(121) TRICOT, L'agrément administratif des institutions privées, D., 1948, chron., p. 25.

(122) C. E., 6 février 1952, Association « Le comité franco-américain du monument de la Paix », Rec., p. 85.

Les associations d'intérêt public ont pris une orientation nouvelle à partir du moment où l'Etat, au nom de l'intérêt général, a voulu limiter le nombre des associations pour éviter la dispersion des forces et coordonner, en un faisceau puissant, les initiatives de chaque association. Il oriente les associations nouvelles, en fixe le nombre dans un secteur donné, dissout celles qui sont en surnombre ou leur ordonne de fusionner. Des organisations hiérarchisées sont créées. Des sanctions administratives permettent la mise en place rapide de ces structures : les associations qui refusent de s'affilier à la fédération déterminée par la loi sont dissoutes et leurs biens font l'objet d'une évolution d'office (123).

b) *Les associations semi-publiques.*

Une des pointes extrêmes de l'évolution en matière associative nous semble être constituée par les associations de familles de la loi du 29 décembre 1942, dite « loi Gounot ». Qualifiées d'associations « de droit semi-public », ces associations, qui relevaient théoriquement de la loi de 1901 étaient seules habilitées à représenter auprès des pouvoirs publics les intérêts des chefs de familles : elles recevaient un monopole officiel. Elles se voyaient attribuer une circonscription obligatoire et pouvaient se voir confier la gestion de certains services administratifs.

L'ordonnance du 3 mars 1945 reprit, en un contexte plus libéral, l'essentiel des dispositions de la loi de 1942 (124). Le but de l'ordonnance, c'est de permettre aux familles françaises de participer à la vie publique. Des associations familiales librement formées, ayant pour but d'assurer, au point de vue matériel et moral, la défense des intérêts généraux des familles constituées par le mariage et la filiation légitime ou adoptive et dont le chef et les enfants sont français, sont fédérées en des unions départementales d'associations familiales, elles-mêmes unies en une Union Nationale. L'Union départementale constitue le pivot de l'organisation : elle peut proposer la création d'unions locales dans le cadre de la commune. On se trouve donc en présence d'une construction pyramidale qui s'élève, du niveau de la commune, à celui de l'Etat en passant par le relai des départements. Toutefois, au système de l'association unique par commune ou par canton de la loi de 1942 est substitué un pluralisme facultatif. Une subordination s'établit d'échelon à échelon. L'ensemble

(123) Cf. en ce sens, la loi du 21 août 1941, en vertu de laquelle les biens des amicales régimentaires dissoutes sont mises sous séquestre par les préfets et dévolus à la Légion Française des Combattants.

(124) Cf. à ce sujet : ROUAST, Les associations de familles de la loi du 29 décembre 1942, Dr. Soc., 1943, p. 220 et s. ; GAUTHIER, Les associations de familles de l'ordonnance du 3 mars 1945, Thèse, Paris, 1947, et THIÉRY, Le « corps familial » de l'ordonnance du 3 mars 1945, Dr. Soc., 1951, p. 362 et s., 446 et s., 508 et s. L'ordonnance du 3 mars 1945 a été codifiée par décret du 24 janvier 1956, C.F.A.S., art. 1 à 16.

hiérarchiquement organisé des unions constitue ce que l'exposé de motifs de l'ordonnance du mars 1945 appelle « le corps familial ».

Les Unions d'associations familiales ont d'abord des attributions officielles : elles sont habilitées à représenter l'ensemble des familles françaises auprès des pouvoirs publics et elles ont le monopole de cette représentation, notamment pour la participation aux conseils ou organismes officiels. Elles donnent des avis aux pouvoirs publics sur toute question d'intérêt familial, participant aux délibérations d'organismes publics ou semi-publics à rôle purement consultatif (Conseil Economique) ou dotés d'un pouvoir de décision. Elles peuvent agir en justice pour y défendre les intérêts des familles et gérer des services d'intérêt familial dont les pouvoirs publics estiment devoir leur confier la charge. Les unions d'associations familiales ont, d'autre part, des attributions plus conformes à leur nature d'associations de la loi de 1901 : développer l'esprit familial et, pour cela, créer tous les services utiles de propagande, d'enseignement et d'éducation, créer et gérer tous services d'intérêt familial dont elles prendraient l'initiative, collaborer avec les organisations professionnelles pour toutes questions intéressant, à la fois, la famille et la profession, prendre ou promouvoir toutes les initiatives afin de défendre, encourager et aider la famille, et notamment lutter contre l'immoralité et les fléaux sociaux, enfin apporter leur appui matériel et moral aux divers groupements à but familial.

On a parlé d'associations semi-publicques à propos des associations familiales. La formule est commode, mais elle est peu claire. Il est certain, en tout cas, que la participation intime et voulue par le législateur des associations familiales à la vie publique fait que le stade de l'association privée dirigée est ici dépassé. Les unions ont une capacité plus étendue que les associations reconnues d'utilité publique puisqu'elles peuvent posséder, après agrément du ministre de la Santé publique et de la Population, tous les immeubles utiles et non pas seulement nécessaires à leurs fins. Elles jouissent d'exemptions fiscales diverses. Le souci de n'admettre à la base des unions que des associations de familles françaises et à leur tête que des administrateurs jouissant du plein exercice de leurs droits civils et politiques, ainsi que le caractère hiérarchique de l'ensemble de l'organisation les apparente à des services administratifs. Mais surtout l'ampleur de leur collaboration avec les pouvoirs publics et leur caractère monopolistique accentué imposent le rapprochement avec les institutions publiques : à de multiples associations familiales, groupements purement privés, s'oppose et s'impose, dans chaque département, une seule Union investie du monopole de la représentation officielle. La gestion par les Unions de services d'intérêt familial fait même

prévoir une possible intégration dans l'appareil administratif. C'est peut-être là la formule de l'avenir.

Contrat de droit privé en 1901, l'association est presque devenue, aujourd'hui, une institution de droit public. En 1904, la formation de l'association était libre, le contrôle de l'Etat sur son fonctionnement très sommaire, sa dissolution essentiellement volontaire et, quand elle était forcée, presque uniquement judiciaire. Aujourd'hui, certaines associations sont passées aux ordres de l'Etat : leur formation nécessite son autorisation, leur fonctionnement est soumis à son contrôle, leur dissolution est à sa discrétion. La distinction entre associations non déclarées, déclarées et reconnues d'utilité publique subsiste, mais elle est devenue purement formelle : la vraie ligne de partage passe entre les associations purement privées et les associations d'intérêt public. La pénétration du droit public dans les activités privées a trouvé, dans l'association, un terrain de choix et l'association d'intérêt public est le type même de l'entreprise privée d'intérêt général. La socialisation du droit a fait de l'association une conquête du droit public.

Condenser en quelques formules une évolution aussi complexe que celle de la vie administrative depuis un demi-siècle et articuler en classifications rigoureuses des formules institutionnelles infiniment variables, nous paraît une tâche au-dessus de nos forces. Essayons néanmoins de résumer les conclusions auxquelles nous avons abouti.

La fin du XIX^e siècle et la première moitié du XX^e siècle ont été caractérisées par un double mouvement de rapprochement de la vie administrative et de la vie privée. D'une part, le droit privé a pénétré dans les services publics, provoquant une évolution de cette notion et l'apparition de formes dégradées du service public. D'autre part, le droit public s'est étendu, par le fait de l'interventionnisme étatique, aux activités privées, donnant naissance à des formes dégradées d'entreprises privées. Une confusion des catégories classiques en est résultée, matérialisée par l'apparition d'entreprises d'intérêt général intermédiaires entre le service public et l'entreprise privée.

Nous avons vu, dans l'évolution du régime juridique de l'association, cadre légal de certaines activités privées, une illustration de la pénétration progressive du droit public dans les activités privées. Les associations d'intérêt public, récemment apparues, ne sont ainsi qu'une des formes dégradées de l'entreprise privée.

Il nous faut maintenant quitter ces considérations théoriques qui ont trop longtemps retenu notre attention et revenir au concret.

Les associations régionales de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence, leur structure, leur fonctionnement et leur nature juridique, sont l'objet de ce travail. Avant de pénétrer sur le terrain pratique, il n'était pas inutile, croyons-nous, d'esquisser une théorie générale des interférences entre les institutions publiques et les institutions privées, ne fût-ce que pour situer, par la suite avec plus de rigueur, les associations de sauvegarde parmi les organismes à mi-chemin entre le droit public et le droit privé si caractéristiques de la « grande confrontation actuelle entre les activités privées et les pouvoirs publics, où l'expansion des unes et la résistance des autres aboutit à des compromis temporaires » (125).

(125) COULOMBEL, *op. cit.*, p. 294.

CHAPITRE II

LE REGIME JURIDIQUE DES ASSOCIATIONS REGIONALES DE SAUVEGARDE DE L'ENFANCE ET DE L'ADOLESCENCE

Les associations de l'époque moderne débordent largement le cadre de la loi de 1901. Le régime juridique des associations privées s'imprègne de droit public dans la mesure où elles collaborent avec les pouvoirs publics : plus cette collaboration est intime, plus l'association s'incorpore à l'administration, plus elle perd son caractère privé. Au régime de droit commun résultant de la loi de 1901 se superpose un régime nouveau, exorbitant du droit commun associationnel : d'où des organismes hybrides, de nature juridique ambiguë, et, sur le plan pratique, d'innombrables difficultés.

Les associations régionales de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence illustrent ces vicissitudes. Certains traits de leur régime juridique sont conformes au droit commun associationnel de la loi de 1901 : associations déclarées, elles jouissent du statut octroyé par le législateur à cette catégorie d'associations (section I). Mais leur régime présente aussi des particularités inconciliables avec la loi de 1901 (section II).

SECTION I

Le régime juridique des Associations Régionales Les traits conformes au Droit commun associationnel

Dans quelle mesure le droit commun de l'association s'applique-t-il aux associations régionales de sauvegarde de l'enfance, et en particulier, à l'association lorraine (1) ?

(1) L'Association lorraine pour la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence (A. L. S. E. A.) sera l'objet principal de notre étude. Les problèmes juridiques qui se posent aux seize associations régionales sont d'ailleurs sensiblement identiques.

§ 1. — *Existence des éléments constitutifs d'une association*

L'article 1 des statuts énumère les éléments d'identification de l'association. L'association a un nom, « Association Lorraine pour la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence ». Cette dénomination s'est substituée, en 1943, à celle de « Comité Nancéen de Protection de l'Enfance ».

L'association a un domicile : « Son siège social est à Nancy ». Elle est située dans le temps : « Sa durée est illimitée », et dans l'espace : « Son action s'étend aux départements du ressort de la Cour d'Appel de Nancy » (2).

Elle a un but : « La sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence et la coordination de l'activité des associations qui poursuivent le même but ». But licite, désintéressé, excluant tout partage de bénéfices et donc conforme à l'article 1 de la loi du 1^{er} juillet 1901. Il s'agit, en somme, d'une association de bienfaisance, d'un « groupement de personnes qui mettent en commun leurs connaissances et leur activité d'une façon permanente » à des fins philanthropiques.

Association privée, l'A.L.S.E.A. est soumise aux conditions ordinaires de validité des contrats. Cette question n'a donné lieu, jusqu'à présent, à aucune difficulté. Le consentement des associés qui, aux termes du droit commun, doit comporter, de leur part, une manifestation expresse de volonté, résulte de leur adhésion aux statuts lors de l'assemblée générale constitutive du 15 juin 1944. La preuve de la convention se déduit des statuts et des formalités administratives de la déclaration, qui font de l'association une personne morale.

Enfin, l'A.L.S.E.A. possède des moyens d'action propres. L'article 2 dispose, en effet : « Pour atteindre son but, l'association pourra, en particulier, créer, gérer ou patronner :

- 1° des services sociaux spécialisés ;
- 2° des centres d'accueil, d'observation et de triage ;
- 3° des centres d'éducation et de rééducation ;
- 4° des services de placements ;
- 5° des centres de formation du personnel (enquêteurs sociaux, délégués à la liberté surveillée, éducateurs, etc...) ;
- 6° un service d'information ».

(2) Cette disposition de l'article premier devrait être modifiée pour tenir compte de l'extension du ressort territorial de l'A. L. S. E. A. Rappelons qu'actuellement l'A. L. S. E. A. étend son activité à sept départements : Meurthe-et-Moselle, Ardennes, Meuse, Vosges (ressort de la Cour d'Appel de Nancy), Haute-Marne (Cour d'Appel de Dijon), Aube et Marne (Cour d'Appel de Paris).

§ 2. — L'A.L.S.E.A. EST UNE ASSOCIATION DÉCLARÉE

A. — *Les statuts de l'association et la déclaration*

1°) *Les statuts.*

Les statuts, approuvés lors de l'assemblée générale constitutive du 15 juin 1944, s'inspiraient, à la fois, des statuts du Comité Nancéien de protection de l'enfance et des statuts-types proposés aux associations régionales par le Secrétariat d'Etat à la Santé et à la Famille. En fait, le Comité Nancéien modifiait ses statuts et se transformait en Association Lorraine pour la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence.

Les statuts comprennent quatre parties :

- But et compositoin de l'association : dénomination, but, durée, siège, moyens d'action, composition, conditions d'admission des membres, cotisations perte de la qualité de membre ;
- Administration et fonctionnement : conseil d'administration, commissions techniques, rétribution, assemblée générale, représentation de l'association, délibérations du conseil ;
- Dotation et ressources annuelles ;
- Modification des statuts et dissolution, dévolution des biens, pouvoirs pour les formalités.

Ces statuts englobent la totalité de la vie de l'association et sont, au moins dans leur forme, parfaitement en accord avec le droit commun associatif.

Les statuts primitifs ont plusieurs fois été modifiés depuis 1944. Il s'agissait, pour les fondateurs, d'apporter au texte original quelques retouches justifiées par l'expérience ou suggérées par l'administration. Proposées par le conseil d'administration, quatre séries de modifications furent successivement apportées au texte primitif :

— L'assemblée générale du 4 juillet 1948 intégra, à la liste des membres de droit du conseil d'administration, trois administrateurs de la Caisse Régionale de Sécurité Sociale et ajouta à l'article 10 un alinéa relatif à la mise à la disposition de l'associations d'intstituteurs publics ;

— L'assemblée générale du 6 juillet 1950 donna à l'article 16, relatif à la dévolution des biens de l'association en cas de dissolution, une nouvelle rédaction directement inspirée d'une circulaire du ministre de la Santé publique ;

— Enfin, l'assemblée générale du 26 juin 1958 décida d'ajouter une précision à l'article 10 qui devint ainsi : « *La nomination aux fonctions de directeur administratif* et aux postes d'enseigne-

ment est prononcée avec l'approbation du gouvernement ».

Il n'existe pas de règlement intérieur, mais un règlement prévoyant l'affiliation à l'A.L.S.E.A. des associations ou établissements poursuivant des buts similaires.

Les statuts de l'A.L.S.E.A. n'ont, jusqu'à présent, donné lieu à aucune difficulté d'interprétation. S'il en était autrement, il faudrait avoir recours aux tribunaux qui interpréteraient les statuts ou suppléeraient à leurs omissions en s'inspirant des principes généraux du droit relatifs aux contrats et obligations (3). D'autre part, les statuts font la loi des parties : s'ils venaient à être méconnus d'une façon quelconque, les associés pourraient s'adresser à la justice et faire annuler toute délibération ou élection incompatible avec les dispositions statutaires. À l'inverse, l'association pourrait valablement exiger, en justice, le respect par ses membres des statuts auxquels ils ont donné leur adhésion.

2°) *La déclaration.*

Il ne suffit pas à une association d'avoir arrêté ses statuts pour posséder une capacité juridique. Elle doit encore « être rendue publique par les soins de ses fondateurs », c'est-à-dire déclarée. La déclaration a été faite pour l'A.L.S.E.A. à la préfecture de Meurthe-et-Moselle en juillet 1944. Conformément à la loi, les modifications statutaires postérieures à 1944, les changements survenus dans la composition du conseil d'administration, l'ouverture de nouveaux centres et les acquisitions d'immeubles ont fait l'objet de déclarations à la préfecture.

Nous avons trouvé trace, dans les archives de l'A.L.S.E.A., d'un décret en date du 6 juillet 1948 (4), approuvant la modification apportée par l'assemblée générale à l'article 10 des statuts. Ceci peut surprendre, car les modifications aux statuts d'une association déclarée n'ont pas à être approuvées par décret ; cette forme d'approbation est réservée aux associations reconnues d'utilité publique. Nous reviendrons sur cette équivoque aux termes de laquelle l'A.L.S.E.A. constitue une association déclarée pour certains services publics et une association reconnue d'utilité publique pour d'autres. Les services préfectoraux de Meurthe-et-Moselle ont estimé, en 1944, que l'A.L.S.E.A. pouvait se prévaloir de la reconnaissance d'utilité publique octroyée, en 1937, au Comité Nancéien de protection de l'enfance, alors qu'en droit, une nouvelle reconnaissance eut été nécessaire. Quoi qu'il en soit, il semble juridiquement préférable de considérer l'A.L.S.E.A. comme une association simplement déclarée.

(3) OZANAM, *op. cit.*, p. 40.

(4) J. O., 10 juillet 1948, p. 6723.

B. — *La structure de l'A.L.S.E.A.*

Deux séries de problèmes se posent ici : le statut des membres de l'association et ses organes.

1°) *Statut des membres de l'association.*

L'article 3 des statuts énumère deux sortes de membres, les membres actifs et les membres d'honneur. Les membres actifs sont fondateurs, bienfaiteurs ou titulaires. Les membres d'honneur sont des personnes qui rendent ou qui ont rendu des services signalés à l'association et auxquels le conseil d'administration décerne ce titre : ils ont le droit de faire partie de l'assemblée générale ou du conseil d'administration sans être tenus de payer de cotisation annuelle.

En 1956, l'A.L.S.E.A. comprenait quarante-sept membres fondateurs, quatre vingt quatorze membres bienfaiteurs et dix-sept membres titulaires ; les membres d'honneur étaient au nombre d'une dizaine.

Les statuts de certaines associations régionales prévoient la possibilité, pour des personnes morales, associations départementales et œuvres privées affiliées, de faire partie de l'association. D'autres mentionnent la présence de membres de droit ou le patronage accordé à l'association par un comité d'honneur composé de personnalités officielles.

Rien de particulier à signaler ici, les statuts déterminant, en toute souveraineté, le recrutement des associés. Il est tout à fait courant que les statuts prévoient plusieurs catégories de membres et des cotisations de montant différent.

L'assemblée générale du 4 juillet 1946 a supprimé un alinéa des statuts primitifs aux termes duquel « pour être membre actif, il fallait être présenté par deux membres de l'association et agréé par le conseil d'administration qui statuait souverainement sans avoir à donner de motif ». Cette disposition procédait du désir des fondateurs de maintenir à l'association une certaine orientation et de s'assurer de l'honorabilité des futurs associés. Mais cette exigence d'un filtrage par le conseil d'administration alourdissait le recrutement de l'association. Désormais, l'entrée de l'association est ouverte à toute personne s'intéressant aux problèmes de l'enfance qui adhère aux statuts, soit expressément, soit tacitement.

Si l'entrée dans l'association ne fait plus l'objet, désormais, d'aucune réglementation statutaire, la perte de la qualité de membre est envisagée par l'article 4 des statuts. « La qualité de membre de l'association se perd :

1° par démission ;

2° par radiation prononcée par le conseil d'administration pour motif grave, pour agissement de nature à compromettre le but de l'association ou pour refus de payer la cotisation ».

L'associé qui démissionne cesse volontairement d'appartenir à l'association. Cette faculté lui est expressément reconnue par l'article 4 de la loi du 1^{er} juillet 1901 : « Tout membre d'une association qui n'est pas formée pour un temps déterminé peut s'en retirer à toute époque après paiement des cotisations échues et de l'année courante » Il a été jugé que la démission d'un associé produit effet dès qu'elle est donnée et en dehors de toute acceptation par l'association (5). Aucune condition particulière n'est exigée.

Il faut distinguer la radiation des sanctions disciplinaires pouvant frapper le personnel salarié de l'association. Aux termes des statuts, le Conseil d'administration a seul qualité pour prononcer la radiation des membres de l'association. Les causes de radiation sont expressément prévues : inexécution des obligations sociales (refus de payer la cotisation), agissements graves pouvant compromettre le but de l'association : ce serait, par exemple, le cas d'un membre de l'association qui serait condamné pour un crime commis sur la personne d'un mineur. On analyse cette faculté de radiation comme une application spéciale des règles du droit civil : l'exclusion de l'association est alors la résolution de plein droit d'un contrat synallagmatique pour l'inexécution de la part du débiteur (6). On invoque aussi le pouvoir disciplinaire des collectivités (7). Mais il appartiendrait au tribunal civil de statuer sur la validité des radiations prononcées (8). Le tribunal pourrait vérifier la régularité de la décision en la forme, c'est-à-dire s'assurer que les formes statutaires ont été observées et les droits de la défense respectés (9). Certaines décisions de jurisprudence admettent même une vérification par le juge du « bien fondé au fond » des motifs de radiation invoqués (10). Cependant, la grande majorité des tribunaux n'interviennent qu'en cas de radiation en violation des statuts, de fraude, de vol ou d'abus de droit de la part de l'organe social compétent. Ce contrôle par les tribunaux de la « justice privée » tend à éviter les abus de pouvoir.

(5) T. comm., Reims, 25 mars 1927, G. P., 1927, I, 747, cf. Cass. Civ., 25 novembre 1913, G. P., 1914, I, 77.

(6) LEGAL et BRÊTHE DE LA GRESSAYE, *op. cit.*, p. 218.

(7) Cf. la note de M. MESTRE au S., 1926, II, 113, sous T. Civ. de la Seine, 16 février 1926.

(8) LEGAL et BRÊTHE DE LA GRESSAYE, *op. cit.*, p. 41 et s.

(9) T. Civ. Seine, 13 juin 1955, G. P., 1955, II, 249 et 6 juin 1956, G. P., 1956, II, 172.

(10) T. Civ. Seine, 19 décembre 1907, G. P., 1908, I, 48.

Les dispositions relatives à la radiation n'ont d'ailleurs reçu encore aucune application à l'A. L. S. E. A.

2°) *Les organes de l'association.*

Trois organes sont prépondérants : l'assemblée générale (art. 6), le conseil d'administration (art. 5 et 10), le bureau (art. 5). Les pouvoirs sont répartis entre ces organes par les statuts qui constituent la véritable charte constitutionnelle de l'association.

a) *Assemblée générale.*

C'est l'organe de base de l'association (11) : en elle résident théoriquement tous les pouvoirs puisqu'elle est la réunion de tous les associés. Dans le silence des statuts — ce qui est le cas — il faut admettre que tous les membres de l'association, qu'ils soient fondateurs, bienfaiteurs, titulaires ou membres d'honneur, peuvent assister aux assemblées générales.

L'article 8 des statuts ne distingue pas entre les assemblées générales ordinaires et extraordinaires. En théorie, l'assemblée générale ordinaire se réunit une fois par an et l'assemblée extraordinaire chaque fois que cela est nécessaire en cas d'urgence (modification urgente des statuts, dissolution précipitée de l'association, etc...). Une assemblée générale extraordinaire pourrait être convoquée par le conseil d'administration ou sur la demande de la moitié de ses membres. L'ordre du jour des assemblées générales est fixé par le conseil d'administration et leur bureau est celui du conseil.

Quels sont les pouvoirs de l'assemblée générale ? En théorie, ils sont souverains. En fait, les nécessités de l'action quotidienne ont conduit le législateur et les rédacteurs de statuts à confier les attributions les plus étendues au conseil d'administration, organe plus léger et aux réunions plus fréquentes. L'assemblée générale de l'A. L. S. E. A. possède les attributions suivantes :

— Désignation et renouvellement par tiers tous les deux ans des membres élus du conseil d'administration ;

— Approbation et contrôle de la gestion du conseil d'administration par l'audition des comptes de l'exercice clos et vote du budget de l'exercice suivant ;

— Approbation de certaines délibérations du conseil d'administration : acquisitions, échanges, aliénations des immeubles nécessaires au but poursuivi par l'association, constitution d'hypothèques sur lesdits immeubles, baux excédant neuf années, aliénation des biens entrant dans la dotation et emprunts. Il s'agit,

(11) OZANAM, *op. cit.*, p. 63 et s.

en somme, des actes les plus importants engageant l'association et pour lesquels l'approbation de la plus grande majorité des associés est sollicitée ;

— Modification des statuts : l'assemblée générale, ou au moins le quart de ses membres, peut, concurremment avec le conseil d'administration, proposer des modifications statutaires. L'assemblée générale, décidant la modification des statuts, doit remplir certaines conditions de quorum définies à l'article 14, alinéa 2 : « l'assemblée doit se composer au moins du tiers des membres en exercice. Si cette proportion n'est pas atteinte, l'assemblée est convoquée à nouveau, mais à quinze jours d'intervalle et cette fois-ci, peut valablement délibérer, quel que soit le nombre des membres présents ». Enfin, la modification des statuts n'est acquise qu'à la majorité des deux tiers ;

— Dissolution de l'association : tous les pouvoirs en cette matière appartiennent à l'assemblée générale.

Les statuts sont muets sur le vote à l'assemblée générale. Il est légitime de penser que chaque membre dispose d'une voix, quelle que soit sa catégorie. Le vote est, en principe, personnel, mais l'article 8, al. 4, dispose : « Les membres ayant voix délibérative peuvent se faire représenter à l'assemblée par un autre membre titulaire ». C'est l'application du droit commun du mandat.

b) *Le conseil d'administration.*

Si l'assemblée générale est un peu le Parlement de l'association, le conseil d'administration en est le pouvoir exécutif (12).

1) *Composition du conseil d'administration.*

Le conseil d'administration des associations régionales est caractérisé par la présence simultanée de membres élus et de membres de droit. Nous réservons à la section suivante l'étude des problèmes que posent les membres de droit : nous ne voulons exposer ici, dans le cadre de la conformité du régime juridique des associations régionales au droit commun associatif, que la situation des membres élus.

Aucune condition spéciale de capacité n'est exigée. L'article 5 dispose : « Les membres élus sont au nombre de neuf à vingt-quatre. Ils sont élus par l'assemblée générale parmi les membres actifs et les membres d'honneur à la majorité ». Certains statuts distinguent entre les membres élus *ès-qualité* et les membres élus

(12) OZANAM, *op. cit.*, p. 66 et s.

à titre personnel. Le nombre des administrateurs est modéré, en général impair, de façon à ne pas avoir à recourir, en cas de partage dans les délibérations, à la voix prépondérante du président. Les membres élus du conseil d'administration de l'A.L.S.E.A. sont actuellement au nombre de vingt-quatre. Le renouvellement partiel du conseil (par tiers tous les deux ans) et la durée du mandat (six ans) répondent à la nécessité d'assurer la stabilité de la gestion. En cas de vacance d'un poste, les membres du conseil d'administration peuvent désigner leur nouveau collègue, quitte à faire ratifier cette nomination par la plus proche assemblée générale.

2) *Le fonctionnement du conseil* est réglé par l'article 10, « Le Conseil se réunit tous les mois et chaque fois qu'il est convoqué par son président. La présence du quart (6) des membres du conseil est nécessaire pour la validité des délibérations. Il est tenu procès-verbal des séances ».

3) *Les attributions du conseil d'administration.*

— Aux termes de l'article 10, al. 5, « Le conseil d'administration est investi des pouvoirs les plus étendus pour faire ou autoriser tous actes ou opérations permis à l'association et qui ne sont pas expressément réservés à l'assemblée générale ». Il s'agit d'une compétence très large, comportant des pouvoirs sur les personnes (le conseil nomme et révoque tous gérants et employés quels que soient leurs titres et fonctions et fixe leurs traitements) et sur les biens (il fait effectuer toutes réparations aux immeubles, autorise toutes acquisitions de valeurs et objets mobiliers). Une double réserve doit toutefois être faite : d'une part, certaines délibérations du conseil sont soumises, nous l'avons vu, à l'approbation de l'assemblée générale ; d'autre part, certaines décisions doivent être approuvées par l'administration : nomination et révocation du personnel de direction, tant technique qu'administratif, nomination aux fonctions de directeur administratif et aux postes d'enseignement, approbation des dons et des legs ;

— Pouvoirs disciplinaires : le conseil statue sur l'administration ou l'exclusion des membres titulaires. C'est l'organe juridictionnel de l'association : il apprécie la gravité des motifs susceptibles d'entraîner la radiation d'un membre ;

(13) Les statuts de 1944 préoyaient le tiers. La modification est intervenue en 1946. Les responsables de l'A.L.S.E.A. ont estimé qu'il fallait se montrer moins strict sur les questions de quorum en raison de la multiplication des membres de droit et de l'impossibilité où ils se trouvent parfois d'assister aux réunions du Conseil.

— Etablissement de règlements d'affiliation et admission d'associations ou établissements affiliés ;

— Initiative de la modification des statuts ;

— Attribution du titre de membre d'honneur.

Les attributions du conseil d'administration de l'A.L.S.E.A. sont, en tous points, conformes aux règles de la loi de 1901.

- 4) Le problème de *la responsabilité des administrateurs* n'est pas envisagé par les statuts. Le conseil d'administration serait responsable vis-à-vis de l'association des fautes commises dans sa gestion. Cette responsabilité s'apprécierait conformément aux règles de droit commun applicables au mandataire non salarié. En revanche, le conseil ne serait pas responsable vis-à-vis de chaque associé pris individuellement. Vis-à-vis des tiers, la responsabilité des administrateurs n'existerait que s'ils avaient commis une faute ou un dol leur causant un préjudice, si par exemple, ils avaient fait exécuter à un entrepreneur d'importants travaux sans ressources suffisantes.

c) *Le bureau.*

C'est l'émanation du conseil d'administration (14). « Le conseil nomme, parmi ses membres, un bureau composé d'un président, de deux vice-présidents, d'un secrétaire et d'un trésorier » (art. 5, al. 7). En fait à ces personnes viennent s'ajouter sept membres de l'association, dont le juge des enfants. Ces membres sont élus pour un an. Le bureau a délégation pour traiter toutes questions intéressant l'association sous réserve de la ratification du conseil d'administration pour les affaires importantes : personnel, gestion financière, opérations mobilières, etc... Aucune rétribution n'est prévue pour les membres du bureau.

Le bureau peut être assimilé au « Comité directeur », dont une circulaire ministérielle du 3 novembre 1948 réclamait la création au sein de chaque association régionale. « Pour toutes les questions, que soulève la complexité de la tâche qui vous échoit, à la fois médicale, administrative, pédagogique, écrivait le ministre aux présidents des associations régionales, je vous ai recommandé, à plusieurs reprises, de constituer un comité directeur au sein duquel seraient discutés et étudiés tous ces problèmes... et où seraient heureusement représentées les différentes techniques mise en œuvre par l'association » (15). Des comités directeurs existent dans la plupart des associations régionales : ils compren-

(14) OZANAM, *op. cit.*, p. 71.

(15) RAUZY et PICQUENARD, *op. cit.*, p. 584.

nent des membres du bureau, des membres de droit et des membres élus du conseil d'administration, notamment les représentants des associations départementales, et des techniciens.

Signalons enfin l'existence de commissions spécialisées dans de nombreuses associations régionales : commission du personnel, des finances, comité directeur des établissements en gestion directe, commission de coordination, commission technique des œuvres affiliées, etc...

C. — *Capacité et patrimoine de l'A. L. S. E. A.*

1°) *Capacité.*

Association déclarée, l'A. L. S. E. A. jouit de la personnalité morale. Elle possède un patrimoine propre distinct de celui de ses membres, elle a les mêmes droits et les mêmes obligations qu'une personne physique ordinaire. Cette capacité lui donne le droit d'ester en justice, d'acquérir, de faire à titre isolé des actes de commerce, de s'obliger et de disposer de ses biens.

a) *Capacité d'ester en justice.*

L'association peut faire valoir ses droits et se défendre contre les actions dirigées contre elle devant les juridictions judiciaires et administratives. Mais l'exercice du droit d'ester en justice suppose que l'action civile de l'association se rapporte à l'intérêt collectif, moral ou pécuniaire, qu'elle représente, et non aux intérêts individuels des membres qui la composent. Cette distinction a donné lieu à des interprétations très nuancées de la jurisprudence (16). Il faut, en outre, que l'objet de l'action soit licite.

Une association peut-elle se porter partie civile devant une juridiction répressive contre l'auteur d'une infraction ? Oui, si l'infraction lui a causé un préjudice direct et personnel. Parmi les nombreux arrêts relatifs au droit d'ester en justice des associations, nous en retiendrons deux qui concernent justement des groupements de protection de l'enfance dont la mission évoque, dans une certaine mesure, celles des associations de sauvegarde :

(16) Le Conseil d'Etat notamment a autorisé les associations de fonctionnaires à attaquer devant lui les actes administratifs préjudiciables à leurs intérêts professionnels (C. E., 1^{er} février 1935, S., 1936, III, 144). En revanche, il a dénié à une association de fonctionnaires le droit de formuler un recours pour excès de pouvoirs contre un acte administratif ayant trait à l'organisation d'un service public, mais ne portant pas atteinte aux droits que ses membres tiennent de leur statut. (C. E., 21 novembre 1952, G. P., 1952, II, 429). De même, une association de fonctionnaires ne peut défendre en justice la considération de la fonction publique (Cass. Réun., 15 juin 1923, D. P., 1924, I, 153, concl. MÉRIL-LON, note ROLLAND).

dans un arrêt du 18 octobre 1913 (17), la Chambre criminelle de la Cour de Cassation déclare irrecevable l'action du Comité bordelais pour la protection morale de la jeunesse et la répression de la licence des rues, qui réclamait des dommages-intérêts à un entrepreneur de spectacles forains poursuivi pour outrage aux mœurs. L'action du président du Comité, déclare la Cour de Cassation, est irrecevable, car il n'a pas subi de préjudice personnel et direct ; l'action de l'association est également irrecevable, faute d'intérêt, aucun préjudice ne pouvant résulter pour le Comité de l'infraction poursuivie.

Une telle action n'appartient qu'au ministère public. De même, un arrêt de la Cour de Paris, en date du 6 janvier 1956 (18), refuse à un Comité de vigilance pour la protection de l'enfance malheureuse le droit de se constituer partie civile contre un prévenu poursuivi pour coups portés à un enfant de moins de quinze ans, comme ne justifiant pas d'un préjudice moral vraiment propre.

Toutefois, le législateur a reconnu à certaines associations le droit de se porter partie civile sans qu'elles aient à justifier d'un préjudice : c'est le cas notamment des unions départementales d'associations familiales qui peuvent, aux termes de l'article 6, alinéa 4 de l'ordonnance du 3 mars 1945, « exercer devant toutes juridictions les droits réservés à la partie civile, relativement aux faits de nature à nuire aux intérêts moraux et matériels de la famille ». Ce texte a été appliqué dans des hypothèses d'avortement (19), de refus d'assistance à un nouveau-né en péril (20), d'outrage à la pudeur (21) et de fraudes en matière alimentaire (22). Mais si l'action est recevable, il faut que le préjudice causé soit clairement démontré pour donner lieu à des dommages-intérêts. Il n'est pas exclu que cette faculté offerte aux unions d'associations familiales soit étendue aux associations régionales par le législateur si celui-ci se décide un jour à les doter d'un statut. Tous les faits de nature à mettre en péril les intérêts moraux et matériels de l'enfance pourraient alors donner lieu à une intervention judiciaire des associations régionales.

Pour sa part, l'A. L. S. E. A. n'a été mise en cause judiciairement que dans des hypothèses de délits commis par des mineurs évadés de ses centres. Les sévices contre des enfants qui lui ont été signalés n'ont donné lieu de sa part à aucune constitution de partie civile contre les auteurs de l'infraction : en pratique,

(17) S., 1920, I, 321, note HUGUENEY.

(18) G. P., 1956, I, 252.

(19) Dijon, 17 mai 1949. D., 1949, 505.

(20) Paris, 3 décembre 1948, G. P., 1949, I, 12.

(21) Tr. CHAMBERY, 10 mars 1950, G. P., 1950, I, 337.

(22) Nancy, 16 février 1948, G. P., 1949, I, 25.

l'association avertie de faits de cette nature fait procéder à une enquête par son service social et informe, s'il y a lieu, le ministère public, qui décide de la suite à donner à l'affaire. Elle se comporte ainsi comme un auxiliaire de la justice, contribuant au déclenchement de l'action publique.

b) *Capacité d'acquérir.*

L'association déclarée peut acquérir à titre onéreux (23). L'A. L. S. E. A. est propriétaire ou locataire d'immeubles. Si elle recevait un jour un capital à charge pour elle de le consacrer à la réadaptation de telle catégorie d'enfants, il n'y aurait pas là donation, mais acte à titre onéreux à raison de l'existence d'un rapport d'équivalence entre les deux prestations, celle que l'association s'obligerait à fournir et celle à laquelle se serait engagée la personne apportant le capital.

Association déclarée, l'A. L. S. E. A. devrait être inapte à recevoir des dons ou des legs. Or, l'article 2 des statuts dispose : « les délibérations du conseil d'administration relatives à l'acceptation des dons ou des legs ne sont valables qu'après approbations administratives prévues par les lois et règlements en vigueur ». C'est là mot pour mot la disposition prévue par les statuts-types des associations reconnues d'utilité publique. Il faut rattacher ce texte à la loi du 14 janvier 1933, relative à la surveillance des établissements de bienfaisance privés aux termes de laquelle les associations déclarées ayant pour but exclusif l'assistance et la bienfaisance peuvent accepter des libéralités entre vifs et testamentaires sous réserve d'une approbation par décret en Conseil d'Etat.

c) *Les actes de commerce.*

Il est interdit à l'association d'accomplir, à titre principal, des actes de commerce. Mais si la notion même d'association exclut toutes activités spécifiquement commerciales, elle n'empêche pas le groupement d'accomplir des actes de commerce à titre isolé. La réalisation de bénéfices est licite quand elle vise à favoriser le but poursuivi par l'association : l'A. L. S. E. A. vend le produit de ses exploitatoinis agricoles et ses centres d'enseignement professionnel vendent le produit du travail de leurs pensionnaires. Il n'y a pas là, à proprement parler, acte de commerce, puisque l'acte de commerce suppose un achat suivi d'une revente avec bénéfice, mais une exploitation à caractère commercial. La jurisprudence estime du reste que les actes commerciaux par nature perdent cette qualité quand ils sont accomplis par une association en vue

(23) DEMOGUE, *Capacité d'acquérir des associations déclarées*. R. T. D. C., 1931, p. 1 et s.

de réaliser son objet (24). Les campagnes du timbre en faveur de l'enfance malheureuse, les expositions, les réunions d'information et conférences payantes organisées par l'A. L. S. E. A. et, d'une manière générale, les diverses formes d'appel à la générosité publique sont également des opérations assimilables aux actes de commerce, mais leur liceité ne fait pas de doute en raison de leur caractère isolé.

d) *Capacité de s'obliger.*

Une association déclarée peut valablement contracter des emprunts. Elle peut gager des emprunts sur ses ressources normales, cotisations, prix de journée, etc... En 1953, la Société Nançéienne de Crédit Industriel a prêté quatre cent mille francs à l'A. L. S. E. A. pour l'achat d'un immeuble à Han-sur-Seille, prêt amortissable en quatre ans. En 1956, treize millions ont été avancés à titre de prêt-relai par la Caisse d'allocations familiales de Meurthe-et-Moselle pour l'aménagement ou l'acquisition d'établissements rattachés à des associations affiliées. La législation actuelle des logements économiques et familiaux comporte des dispositions particulières concernant les « foyers » : le financement de ces établissements pourrait être couvert en partie par des prêts spéciaux du Crédit Foncier assortis de primes de mille francs par mètre carré.

Il faut distinguer des prêts les avances de trésorerie consenties à l'A. L. S. E. A. par les banques pour lui permettre de faire face à des échéances difficiles.

e) *Capacité de disposer.*

Une association déclarée peut disposer par voie de donation des biens qu'elle possède légitimement, à condition que ces libéralités s'exercent dans le sens de l'activité de l'association. L'A. L. S. E. A. pourrait, par exemple, faire une donation à une association, affiliée ou non, poursuivant un but similaire. Elle peut même disposer de ses biens à titre onéreux, par vente ou par bail.

Un mot enfin sur la représentation de l'association. Aux termes de l'article 9 des statuts, « l'association est représentée dans tous les actes de la vie civile par son président ou par un autre membre du conseil d'administration spécialement choisi à cet effet par celui-ci. Exceptionnellement et pour des cas déterminés, le conseil

(24) Une association de bienfaisance peut faire une vente de charité qui est bien un acte de commerce ou organiser un bal public payant, du reste isolé, sans que les commerçants puissent invoquer une concurrence illicite (T. paix Châlons-sur-Marne, 14 décembre 1955, G. P., 1956, I, 72 ; T. BRESSUIRE, 18 avril 1956, G. P., 1956, I, 430 et la note). Une telle association peut vendre le produit du travail des assistés ou associés et même intenter une action en contrefaçon de modèle (Cass. Crim., 19 octobre 1923, S., 1924, I, 332).

peut confier le soin de la représenter à une personne étrangère, mais possédant une compétence particulière. Ce représentant doit jouir du plein exercice de ses droits civils ». Ces dispositions, strictement conformes au droit commun, n'appellent aucune remarque particulière.

L'A. L. S. E. A. jouit, dans l'ensemble, d'une capacité plus étendue que les associations déclarées ordinaires. Cela tient, d'une part, à sa mission de bienfaisance, d'autre part, au fait qu'elle a succédé à une association reconnue d'utilité publique et qu'elle continue à se prévaloir en fait de cette reconnaissance.

2°) *Le patrimoine.*

a) *Les immeubles.*

Aux termes de l'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901, « une association déclarée ne peut posséder que le local destiné à l'administration de l'association et à la réunion de ses membres et les immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement du but qu'elle se propose ». L'A. L. S. E. A. est locataire des bureaux où est installé son secrétariat. Son but, la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence, exige une gamme étendue d'établissements, donc un domaine immobilier important : centres d'observation, de rééducation, foyers de semi-liberté, indispensables au traitement complet des enfants dont elle a la charge. Les immeubles qu'elle occupe ont donc bien le caractère « strictement nécessaire » voulu par la loi.

L'A. L. S. E. A. est locataire des deux centres d'observation qu'elle a ouverts dans la région nancéienne (centre d'observation pour filles du Petit-Sauvoy et centre d'observation pour garçons Louis-Sadoul). Le centre d'observation pour garçons de Bézannes dans la Marne est la propriété de l'A. L. S. E. A. : il a été acquis le 5 mars 1952 et mis à la disposition du Service social de protection de l'enfance de Reims, par convention, en date du 17 avril 1952.

Le centre rural et artisanal de Tonnoy est la plus ancienne propriété de l'association, puisque le « château » avait été acheté dès 1938, par le Comité nancéen de protection de l'enfance. Le domaine a été complété en 1953, 1956 et 1957, par la location d'un corps de ferme et de 53 hectares de terrain, ainsi que par l'achat d'une bergerie.

Le centre de rééducation et de formation professionnelle pour filles de Han-sur-Seille a été cédé à l'A. L. S. E. A. par la Société des établissements de médecine préventive et de récupération sociale dépendant de l'Office d'hygiène sociale de Meurthe-et-

Moslle, à compter du 3 juillet 1947, pour une durée de dix-huit ans.

Le centre de rééducation de la Haute-Malgrange a été loué à l'association, à compter du 1^{er} juillet 1947, pour une durée de dix-huit ans : une prorogation de bail de sept ans est intervenue par la suite.

L'A. L. S. E. A. a acheté, en décembre 1955, à Ventron (Vosges), une maison qui sert de colonie de vacances aux pensionnaires de ses centres. Le centre de rééducation et de formation professionnelle pour garçons de Rosières (Aube), l'origine propriété de l'Association auboise de sauvegarde a été incluse dans le patrimoine de l'association par un apport ; l'A. L. S. E. A. en a rétrocédé la jouissance à l'Association auboise par convention, en date du 16 novembre 1955 (25).

Le centre de rééducation des Trois Scieries (Vosges) a été acheté, en juin 1956, par l'A. L. S. E. A. qui en a cédé la gestion à l'Association vosgeinne de sauvegarde par convention, en date du 2 juillet 1956, et moyennant une contribution annuelle de mille francs par lit.

En ce qui concerne les établissements de post-cure, la situation est la suivante : l'A. L. S. E. A. est locataire du foyer de semi-liberté de la rue Gustave-Simon, à Nancy (bail, trois, six, neuf, à compter du 1^{er} janvier 1951). Elle est propriétaire du foyer des jeunes travailleurs de Villers et du foyer de jeunes travailleurs en projet à Saint-Max.

L'A. L. S. E. A. n'est pas titulaire de droits immobiliers (usufruit, hypothèque), mais pourrait éventuellement en acquérir.

b) *Meubles.*

Aucune limitation n'est apportée par la loi au patrimoine des associations déclarées quant aux meubles. L'A. L. S. E. A. est propriétaire des meubles de son secrétariat et de ses centres. Elle a un portefeuille de titres nominatifs, comme l'exige la loi de 1901 pour les associations reconnues d'utilité publique.

L'association déclarée possède et administre « sans aucune autorisation spéciale ». Elle gère son patrimoine comme elle l'entend sous réserve des limitations légales à la capacité de la catégorie d'associations dont elle fait partie et des dispositions statutaires. L'association est tenue sur tous ses biens, mobiliers et

(25) Ce procédé se justifie parce que les ministères et organismes « payeurs » ne veulent connaître que les associations régionales et non les associations départementales, auxquelles ils se refusent à accorder directement des subventions.

immobiliers, des engagements contractés par ses représentants ou des délits ou quasi-délits par eux commis.

Quel est le statut fiscal de l'A. L. S. E. A. ? Elle paie les impôts qu'acquittent tout propriétaire et tout locataire : contribution foncière et mobilière, taxes départementales et communales, etc... Employeur, elle est assujettie à l'impôt sur les salaires. Son but n'étant pas commercial, elle n'est redevable d'aucun des impôts qui frappent ce genre d'activité : toutefois, elle doit une redevance sur les bénéfices que lui procure l'atelier d'agglomérés qui fonctionne dans son centre de Tonnoy.

Enfin, les associations reconnues d'utilité publique à caractère charitable et philanthropique, ainsi que les associations de la loi du 14 janvier 1933, bénéficient de tarifs réduits ou même d'une exonération complète en matière de droits de mutation : l'A. L. S. E. A., « association déclarée ayant pour but exclusif l'assistance et la bienfaisance », a bénéficié de ces avantages pour ses opérations immobilières.

D. — *La dissolution*

Si la dévolution des biens de l'A. L. S. E. A., en cas de dissolution, obéit à des règles particulières que nous examinerons ultérieurement, en revanche, la procédure de dissolution se révèle conforme au droit commun. L'article 15 des statuts dispose : « l'Assemblée générale appelée à se prononcer sur la dissolution de l'association, spécialement convoquée à cet effet, doit comprendre au moins la moitié, plus un des membres en exercice. Si cette proportion n'est pas atteinte, l'assemblée est convoquée à nouveau, mais à quinze jours d'intervalle et, cette fois-ci, peut valablement délibérer quel que soit le nombre des membres présents. Dans tous les cas, la dissolution ne peut être prononcée qu'à la majorité des deux tiers des membres présents ». Le principe du parallélisme des formes est observé : c'est une assemblée générale constitutive qui a donné la vie à l'association, c'est une assemblée générale qui doit en prononcer la dissolution. Les conditions de quorum et de majorité exigées pour la dissolution sont sensiblement les mêmes que pour la modification des statuts.

En pratique, une dissolution de l'A. L. S. E. A. est impensable. Une dissolution administrative ou judiciaire est impossible en vertu de la législation en vigueur. Une dissolution volontaire ne pourrait intervenir que si les fondateurs estimaient atteint le but poursuivi ou si des difficultés financières insurmontables résultant, par exemple, d'un arrêt des subventions officielles rendaient impossible la poursuite des activités de l'association : mais, même dans ce cas, l'association pourrait vivre d'une vie

ralentie sans qu'il soit mis fin juridiquement à son existence par la dissolution.

§ 3. — L'ORGANISATION INTÉRIEURE DE L'A. L. S. E. A.

Si la loi du 1^{er} juillet 1901 impose aux associations certains organes chargés d'assurer leur administration, elle leur laisse toute latitude pour articuler à leur gré leurs différents services et établissements.

A. — *L'administration centrale de l'A. L. S. E. A.*

Le bureau dispose d'un secrétariat administratif, simple organe d'exécution. Il assure, sous le contrôle du secrétaire général, l'administration courante et la centralisation de la gestion des centres et services.

La composition du secrétariat administratif de l'A. L. S. E. A. a été approuvée par le ministère de la Santé Publique et de la Population. Son personnel est assimilé, tant du point de vue de son traitement que de son avancement, aux fonctionnaires de ce ministère.

B. — *Les services et établissements dépendant de l'A. L. S. E. A.*

Il faut signaler ici deux séries d'organismes : d'une part, ceux qui relèvent directement de l'association, d'autre part, ceux dont elle assume simplement la gestion financière. Dans certaines associations régionales, existe une commission permanente de gestion chargé du fonctionnement des services et centres gérés directement par l'association.

Les organismes, qui dépendent directement de l'A. L. S. E. A., sont les deux centres d'observation, les trois centres de rééducation, les foyers et le Comité de patronage. Le bureau a tous pouvoirs en ce qui concerne leur fonctionnement et leur gestion financière. Le directeur du centre est tenu d'adresser au bureau un rapport hebdomadaire sur la vie de son établissement et un rapport annuel (données statistiques, situation matérielle, entretien des enfants, personnel, vie du centre). La règle est l'autonomie administrative de chaque centre sous le contrôle du bureau qui, par l'intermédiaire de son délégué, suit l'établissement. Le règlement intérieur des centres doit être approuvé par le bureau. Le directeur a la responsabilité éducative des enfants qui lui sont confiés. La comptabilité des centres est assurée par les services administratifs de l'association. Les directeurs n'ont que la responsabilité de la gestion du matériel : approvisionnements (alimentation, habillement) et matériels divers. Ils tiennent, à cet égard, des carnets-inventaires soumis périodiquement aux vérifications du bureau. Ils ne peuvent engager des dépenses que pour les

achats de nourriture : toutes les autres dépenses doivent être autorisées par le bureau. Tout règlement direct des fournisseurs leur est interdit.

Le bureau place les mineurs dans les centres après accord avec les autorités compétentes. Les placements de mineurs délinquants, vagabonds et de correction paternelle sont du ressort exclusif du juge des enfants.

Quant aux autres organismes (service social, tutelle aux allocations familiales, assistance éducative), l'A. L. S. E. A. n'assume que leur gestion financière.

Autour de l'A. L. S. E. A. gravitent un certain nombre d'associations-satellites qui se tiennent en contact étroit avec les membres du bureau sans toutefois perdre leur autonomie : associations d'amis (« Amis des clubs de Gavroches », « Amis de Han », « Amis de la Haute-Malgrange »). Associations déclarées indépendantes, elles apportent leur appui à certains établissements gérés par l'A. L. S. E. A. ou à l'action du juge des enfants.

L'A. L. S. E. A. ne contrôle pas directement du point de vue comptable les établissements mis à la disposition des associations affiliées. Elle les contrôle techniquement d'une manière indirecte par les suggestions et directives qu'elle leur dispense.

Association déclarée de la loi de 1901, l'A. L. S. E. A. fonctionne conformément au droit commun des associations privées. Mais certains traits de son régime juridique ne peuvent s'expliquer par référence au droit commun.

SECTION II

Le régime juridique des Associations Régionales

Les particularités exorbitantes du Droit commun associatif

Ces particularités s'expliquent historiquement par les circonstances qui ont présidé à la naissance des associations régionales. Elles concernent la structure de ces associations et trois aspects essentiels de leur fonctionnement : leurs relations avec les pouvoirs publics, leur vie financière, leurs rapports avec les œuvres privées.

SOUS-SECTION I

La création des Associations Régionales de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence

§ 1. — RAPPEL DES FAITS

Les associations régionales, suscitées par les services de la Coordination interministérielle, sont nées, à partir de 1943, de

l'action concertée des particuliers et des pouvoirs publics. Le gouvernement, peu désireux d'assurer lui-même la création et l'équipement des organismes de protection de l'enfance, décida de déléguer cette tâche à des personnes morales de droit privé. Tout en laissant à des particuliers le soin d'appliquer à l'échelon régional ou local les mesures de coordination, l'Etat voulut éviter la fragmentation des initiatives en les articulant selon un plan cohérent. La création de trois régions-pilotes préluda, à la fin de 1942, à la fondation des premières associations régionales.

Les particularismes régionaux et les circonstances locales ont influé sur la création des associations de sauvegarde. A Lyon, le rôle de la Délégation Régionale à la Famille fut prépondérant, en accord avec la Préfecture Régionale, la municipalité et la Direction Régionale de la Santé. L'application des directives gouvernementales fut confiée non seulement à des fonctionnaires, mais à des médecins, à des éducateurs et à des directeurs d'œuvres privées.

A Toulouse, l'association « l'Essor » de l'abbé Plaquevent, première tentative de coordination par un organisme privé, fut subventionnée, dès 1941, par le Secrétariat d'Etat à la Santé et à la Famille. Un rapport du Commissariat régional à la Famille fut à l'origine de la fondation de l'association régionale, en janvier 1943.

A Montpellier, le rôle de la Délégation à la Famille fut également **prééminent**. Une union régionale des œuvres sociales de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence, fédération d'œuvres privées, fut fondée, bénéficiant de l'appui d'un comité régional de coordination composé de fonctionnaires. En février 1944, la fédération privée et le comité régional fusionnaient en association régionale. Nulle part, on ne trouve d'exemple aussi frappant de l'étroite intrication du privé et du public dans la genèse des associations régionales.

En Bretagne, un comité de coordination des nombreuses œuvres privées existantes fut constitué, en 1941, par le Docteur Bianquis, directeur régional de la Santé. De ce comité devait naître la Fédération bretonne de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence.

En ce qui concerne l'A. L. S. E. A., notre étude historique a déterminé la part respective qu'on pouvait assigner à l'initiative privée et à l'impulsion officielle dans sa création. A l'origine existait une œuvre privée, le Comité nancéien de protection de l'enfance. En 1943-1944, les directives de la coordination donnèrent naissance à l'A. L. S. E. A., les statuts ayant été modifiés avec l'accord des représentants du Commissariat à la famille et à la jeunesse et de la Préfecture Régionale. L.A.L.S.E.A. est née d'une étroite collaboration entre les particuliers et les pouvoirs publics.

§ 2. — L'ORIGINE DES ASSOCIATIONS RÉGIONALES :

INITIATIVE PRIVÉE OU IMPULSION OFFICIELLE ?

Ce rappel historique amène à se demander si c'est à l'initiative privée ou à l'application d'un programme gouvernemental que sont dues les associations régionales.

La question présente un intérêt juridique certain. Quand la jurisprudence s'interroge sur la nature juridique d'un organisme, elle se demande qui a présidé à sa fondation : si c'est l'administration, l'organisme est public ; si c'est un particulier ou un groupement de particuliers, l'organisme est privé. La jurisprudence utilise notamment ce critère pour distinguer l'établissement public de l'établissement d'utilité publique (26). Mais ce critère n'a pas une valeur absolue : l'Ecole centrale, établissement public, a été fondée par des particuliers et l'Entraide Française (ex-Secours national) qualifiée d'établissement d'utilité publique, est une création de l'Etat. Quoi qu'il en soit, la jurisprudence, qui préfère utiliser un faisceau de critères convergents, est rarement insensible aux circonstances de la fondation d'un établissement.

Or, pour les associations régionales, l'initiative privée et l'action officielle se mêlent si intimement qu'il est très malaisé de déterminer les influences majeures. Que les associations régionales ne soient pas un phénomène spontané, cela ne fait guère de doute. Mais on ne peut pas parler davantage de création officielle : la fondation d'une association peut être suggérée, voire imposée par l'Etat à des particuliers, mais le cadre juridique même de l'association est étranger à toute idée de service public. Même si l'Etat est l'inspirateur, les exécutants, qui fondent l'association, sont des particuliers. La question se pose dans des termes d'autant plus ambigus que les dirigeants des associations régionales ont été bien souvent des fonctionnaires agissant à titre personnel. Le développement des idées de coordination, en liaison avec les tendances nouvelles de la psycho-pédagogie et de la pédiatrie, a eu pour promoteurs des hommes qui étaient, soit des particuliers intéressés à titre personnel ou professionnel aux questions de l'enfance, soit des fonctionnaires agissant conformément aux instructions de leur administration, soit même les deux à la fois. En particulier, comment interpréter, à l'échelon régional, le rôle des délégués à la Famille, qui ont pu agir, soit en tant que fonctionnaires, soit en tant que chefs de famille angoissés par l'inadaptation de la jeunesse, cela à une époque de tâtonnements, d'empirisme, d'essais infructueux ? Si la Délégation à la Famille a été à Lyon et à Montpellier à l'origine des efforts de coordina-

(26) Cf. C. E., 22 mai 1903, Caisse des Ecoles, précité ; C. E., 21 juin 1912, PICHAT, précité ; C. E., 20 juin 1919, BRINCAT, Rec., p. 535.

tion, ailleurs ce sont des personnalités privées, médecins, éducateurs, qui ont créé les associations régionales.

Sur le plan juridique, les associations régionales apparaissent donc comme des créations privées, mais suscitées et encouragées par les pouvoirs publics. En pratique, le problème présente peu d'intérêt : peu importe, en définitive, que telle ou telle initiative, telle ou telle personne, ait présidé à la fondation des associations. Ce qui compte, c'est la collaboration confiante qui s'est instaurée en leur sein entre les personnalités privées et les fonctionnaires, et les réalisations qui en sont, aujourd'hui, le vivant témoignage.

§ 3. — LES STATUTS-TYPES DES ASSOCIATIONS RÉGIONALES

La combinaison des initiatives privées et publiques s'est concrétisée par l'existence des statuts-types proposés, en 1943, aux fondateurs d'associations par le Secrétariat d'Etat à la Santé et à la Famille. A ces statuts-types étaient joints un modèle d'affiliation et un projet de budget.

Il s'agit là d'un procédé de contrôle sur la constitution de l'association. Les statuts-types constituent un modèle dont les fondateurs de l'association ont intérêt à s'inspirer s'ils veulent bénéficier de l'appui des pouvoirs publics. Ce procédé est intermédiaire entre l'approbation des statuts par l'administration et l'organisation pure et simple du groupement par les pouvoirs publics par voie législative ou réglementaire.

La pratique administrative des statuts-type est absolument contraire à la conception contractuelle de l'association telle qu'elle résulte de la loi du 1^{er} juillet 1901 (27). Si l'association est un contrat, les clauses de ses statuts doivent être librement débattues entre les associés qui ne s'engageront que si la charte de l'association leur donne satisfaction. Or, l'administratoir impose, de l'extérieur, certaines dispositions qui affectent, la plupart du temps, l'essence même de l'association. Les statuts sont censés être l'œuvre des particuliers alors que leur liberté de choix est réduite en cas de statuts-types à sa plus simple expression. Il est juste de préciser que ces modèles ne s'imposent, en aucune façon, aux intéressés. L'Etat fait, toutefois, pression indirectement sur les associations en facilitant la procédure d'agrément à celles qui ont adopté les statuts-types. D'autre part, les pouvoirs publics réservent, depuis longtemps, la reconnaissance d'utilité publique aux groupements qui rédigent leurs statuts selon les types établis par l'administration.

(27) OZANAM, *op. cit.*, p. 25-26.

Choquant du point de vue des principes, le procédé des statuts-types facilite pourtant la tâche des particuliers : au lieu d'avoir à élaborer toute la charte de l'association, ils pourront s'inspirer du modèle qui leur est proposé. Certaines catégories d'institutions sont ainsi mises à la disposition de milieux peu versés dans les questions juridiques. Ce procédé permet, en même temps, l'extension indirecte de la tutelle administrative.

La nature juridique des statuts-types peut donner lieu à discussion (28). Il semble logique d'affirmer qu'ils ne sont pas de nature administrative et que les tribunaux judiciaires sont compétents pour connaître de leur contentieux. Malgré les influences administratives, ils restent des actes privés dans lesquels se matérialise une initiative privée. On pourrait, dès lors, concevoir qu'un tribunal judiciaire déclare illégale une disposition des statuts, censurant indirectement l'acte administratif qui lui a servi de modèle. Le cas ne s'est, à notre connaissance, jamais présenté pour les associations régionales.

§ 4. — LE CONTEXTE

Il est utile de replacer les associations régionales dans leur contexte historique. Dans le droit classique, une entreprise privée naissait normalement de l'initiative des particuliers un service public d'une initiative publique, loi ou acte administratif.

Depuis une trentaine d'années, c'est par des transitions nuancées qu'on passe de l'initiative publique à l'initiative privée.

Depuis 1939, l'action libre et spontanée des particuliers se mêle à un point tel à l'action administrative qu'on ne saurait assigner d'origine précise à certaines institutions. Que dire, par exemple, de certains organismes nés sous le régime de Vichy ? Les ordres de médecins sont créés et organisés par la loi du 10 septembre 1942, mais à partir d'organisations privées préexistantes unies en une confédération dont l'ordre prend la succession au point de vue matériel et moral. L'Association Professionnelle des Banques et l'Association Française de Normalisation sont des organisations privées dont l'Etat s'empare pour leur donner un rôle officiel et les soumettre à un régime semi-public. La pratique des statuts-modèles a été étendue à un nombre toujours croissant d'associations : sociétés de secours mutuels approuvées, sociétés départementales de chasseurs et associations de pêche et de pisciculture, associations familiales locales, associations de jardins ouvriers, associations de jeunesse et d'éducation populaire, etc... L'initiative privée ne peut plus s'exercer sans entrer en contact plus ou moins intime

(28) TRICOT, *op. cit.*, p. 104-105.

avec l'administration : des déclarations, des autorisations sont nécessaires. L'autorisation s'entoure de clauses multiples qui imposent des obligations aux associations, les soumettent à un contrôle, prévoient une déchéance possible. La pratique de l'agrément par l'administration d'associations à but désintéressé comme collaboratrices dans une certaine sphère d'activité a connu un essor considérable entre 1940 et 1944.

C'est dans ce contexte dirigiste d'extension des compétences étatiques que sont nées les associations de sauvegarde. Une mise au point est ici nécessaire : la matière de notre travail est constituée en grande partie par des faits, des institutions, des textes datant de la période 1940-1944. Sans vouloir apprécier en quelque manière le régime de la France en cette période troublée et en nous abstenant de toute considération politique, il est légitime de reconnaître la compétence et le dévouement de bon nombre de ceux qui eurent la tâche, même officielle, de s'occuper de l'enfance malheureuse. La nécessité d'une action de sauvegarde s'imposait tellement à cette époque qu'on peut considérer que, très normalement, « la fonction a créé l'organe ».

Résultant d'une combinaison de l'initiative privée et de l'initiative publique, dotées de statuts-types, les associations régionales devaient nécessairement se différencier des associations privées ordinaires. Ce sont ces particularités de leur régime juridique qu'il nous faut exposer maintenant.

Sous-Section II

Les particularités de la structure des Associations Régionales

Les membres de droit

Les organes des associations régionales comprennent, à côté des membres élus, des membres de droit, présents *ès-qualité*. Ces membres de droit font partie de l'assemblée générale, du comité directeur, du bureau et des commissions spécialisées ; mais c'est au sein du conseil d'administration que leur présence et leur rôle sont les plus caractéristiques.

§ 1. — ENUMÉRATION DES MEMBRES DE DROIT

Le conseil d'administration du Comité nancéien de protection de l'enfance ne comportait pas de membres de droit. En revanche, l'article 5 des statuts de l'A. L. S. E. A. dispose « les membres de droit sont :

- MM. les Préfets des départements du ressort de la Cour d'appel de Nancy ;
- M. le Procureur général près la Cour d'appel de Nancy ;

- M. le Conseiller à la Cour déléguée aux questions de l'enfance ;
- M. le Recteur d'académie de Nancy ;
- M. l'Inspecteur divisionnaire de la Santé et M. l'Inspecteur divisionnaire de la Population ;
- Deux Conseillers généraux de Meurthe-et-Moselle désignés par leurs collègues ;
- M. le Procureur de la République à Nancy ;
- M. le Président du tribunal civil de Nancy ;
- M. le Juge des enfants près le tribunal civil de Nancy ;
- M. le Trésorier-Payeur général de Meurthe-et-Moselle ;
- Trois membres de la Sécurité Sociale (29) et de la Caisse d'Allocations Familiales ».

Ces personnalités représentent les diverses administrations intéressées à la protection de l'enfance : Santé publique et population, Justice, Education nationale, Travail et Sécurité Sociale, Finances, Administration départementale.

Le conseil d'administration des associations affiliées présente une structure analogue : les mêmes administrations y sont représentées, avec les seules différences dues aux degrés de la hiérarchie administrative.

Aucun texte n'impose aux associations régionales une liste limitative des membres de droit qui doivent faire partie de leur conseil d'administration : ces personnes doivent représenter tous les services publics et para-publics intéressés à la protection de l'enfance. Il est donc préférable de faire figurer les représentants des associations affiliées et des œuvres privées parmi les membres élus.

La présence des membres de droit était imposée aux associations régionales par les statuts-types de 1943 qui prévoyaient la présence du délégué du préfet régional, du procureur général, du recteur d'Académie, du directeur régional de la Santé et des délégués régionaux à la Famille et à la Jeunesse. Il a suffi, à la Libération, de modifier les dénominations qui ne correspondaient plus à la structure administrative nouvelle.

La proportion des membres de droit par rapport aux membres élus est variable selon les associations : à l'A.L.S.E.A., il y a dix-huit membres de droit pour vingt-quatre membres élus. L'Association Champenoise comprend neuf membres de droit pour

(29) L'expression est inexacte. Il faudrait dire : « Trois administrateurs de la Caisse Régionale de Sécurité Sociale ».

quinze à trente membres élus. En règle générale, les membres élus doivent être plus nombreux que les membres de droit, pour respecter le caractère privé de l'association.

§ 2. — RÔLE DES MEMBRES DE DROIT

« Les associations régionales revêtent, en quelque sorte, la forme d'un condominium où, en dehors de tout souci de prééminence, collaborent des représentants tant des différents services et organismes publics intéressés (Population et Aide Sociale, Santé, Education Nationale, Justice, Sécurité Sociale) que des œuvres et établissements privés. Cette collaboration permet d'obtenir de chacun un rendement maximum » (30). Les associations régionales, organismes de coordination, ont été conçues comme un carrefour : les fonctionnaires intéressés à la protection de l'enfance, doivent travailler en équipe, confronter leurs optiques particulières et surmonter, en commun, les difficultés. Les associations régionales leur fournissent l'occasion de se réunir.

Le rôle des membres de droit du conseil d'administration est précisé par une circulaire ministérielle aux inspecteurs divisionnaires de la Santé et de la Population, en date du 10 octobre 1946 : « Je vous rappelle que vous êtes membres de droit du conseil d'administration. A ce titre, vous devez coopérer, à côté des autres fonctionnaires intéressés, aux diverses activités et à l'orientation générale de l'association.

Représentant du ministère qui a la charge de « coordonner l'activité des administrations publiques et des œuvres privées assurant la protection des mineurs en danger moral, déficients, délinquants ou victimes de la guerre », vous devez jouer, au sein des conseils d'administration, un rôle en rapport avec ces attributions. Mais là ne doivent pas se borner vos interventions. Dans la mesure où vous êtes chargé du contrôle des œuvres privées et où mon ministère est particulièrement intéressé à la bonne marche des associations régionales, je tiens à ce que vous surveilliez, avec une particulière vigilance, la gestion administrative de ces organismes et la bonne utilisation des subventions qui leur sont accordées. Si le dynamisme, le dévouement et la compétence technique des animateurs des associations régionales ne sont pas contestables, différents incidents ont montré que leur compétence administrative était parfois insuffisante... Il y aura donc lieu, pour vous, sans contrarier l'esprit d'initiative et de réforme indispensable en ce domaine, d'apporter aux associations régionales les conseils de votre expérience et de veiller attenti-

(30) RAUZY - PICQUENARD, *op. cit.*, p. 249.

vement à tous les actes administratifs d'une certaine importance, accomplis par les associations régionales : gestion des fonds, travaux, baux, traitements du personnel, etc... » (31).

Les membres de droit du conseil d'administration ont donc un double rôle. D'une part, un rôle de contrôleur : les services ou organismes publics qui financent les associations régionales veulent suivre l'utilisation des fonds versés et donc toute la gestion des associations. Ainsi s'explique la présence dans les conseils d'administrateurs des Caisses de Sécurité Sociale, de fonctionnaires de la Santé et de la Population et plus généralement de représentants des ministères payeurs.

D'autre part, un rôle de conseillers : les membres de droit doivent apporter le secours de leur expérience à des dirigeants parfois peu au courant de la vie administrative. Cette sollicitude de l'Etat, tuteur d'une association privée, n'annonce-t-elle pas, dans un avenir plus ou moins lointain, une annexion pure et simple des associations régionales par l'administration ? Laissons à l'avenir le soin de décider sur ce point. Quoi qu'il en soit, les membres de droit ont une influence directe sur la vie des associations régionales puisqu'ils ont voix délibérative dans les conseils d'administration.

Une circulaire du ministre de la Santé publique aux directeurs régionaux de la Santé et de l'Assistance, en date du 1^{er} octobre 1945, va même plus loin : « Bien que la présidence de l'association régionale, écrit le ministre, « soit ou puisse être attribuée à une personnalité privée dont la compétence et le dynamisme sont unanimement reconnues, rien ne s'oppose à ce que vous acceptiez vous-mêmes cette présidence ou au moins la vice-présidence ». Il est à peine besoin d'insister sur l'aberration juridique que constituerait la présence d'un fonctionnaire agissant en tant que tel à la tête d'une association privée.

§ 5. — LES DIFFICULTÉS RÉSULTANT DE LA PRÉSENCE DES MEMBRES DE DROIT

La principale difficulté résulte de la dualité de fonctions de certains agents de l'Etat, à la fois administrateurs et contrôleurs. Les procureurs de la République notamment sont dans une situation des plus bizarres : ils peuvent être amenés, en vertu de la loi de 1901, à poursuivre la nullité de certains actes illicites accomplis par l'association dont ils sont membres de droit, peut-être même sa dissolution. La bonne marche de l'association exige un contrôle souple et les mêmes personnes qui auront intérêt en tant

(31) RAUZY - PICQUENARD, *op. cit.*, p. 581.

qu'associés à ce que l'ingérence de l'Etat soit la plus discrète possible pourront être amenées, par devoir professionnel, à appliquer des consignes sévères et parfois gênantes pour l'association.

Un autre écueil serait le désaccord persistant entre fonctionnaires d'administrations différentes. Bien loin d'être un carrefour où règnerait la concorde, les associations régionales deviendraient alors un champ clos où se réédifieraient les discussions souvent stériles des services interministériels. Le danger a été évité grâce, la plupart du temps, aux excellents rapports personnels qu'entretennent entre eux les fonctionnaires intéressés et grâce à une volonté sincère d'aboutir à des résultats tangibles. Les membres de droit sont moins tenus de défendre pied à pied la position de leurs administrations respectives dans une association privée que dans une quelconque commission administrative : la souplesse de la formule « association privée » permet des concessions de part et d'autre.

Mais justement peut-on encore parler d'association privée à propos d'un groupement dont le conseil d'administration compte plus du tiers de fonctionnaires ? La loi de 1901 repose sur une conception contractuelle de l'association : le contrat d'association suppose que des personnes se sont rassemblées librement en vue de la réalisation d'un but commun, la défense de leurs intérêts ou l'accomplissement de fins purement privées. Ce droit associatif en tant que conçu pour des particuliers est exclusif de toute participation officielle obligatoire. Les trente dernières années ont été marquées par une évolution profonde de la loi de 1901 : mais le plus souvent, à l'origine de ces modifications, il y a la loi, c'est-à-dire l'expression de la volonté du pouvoir souverain. Ce qu'on conçoit moins bien, c'est que des particuliers altèrent eux-mêmes l'esprit de la loi de 1901, même s'ils y sont incités par l'administration.

Si elle n'est pas conforme à l'esprit de la loi de 1901, la présence de membres de droit dans le conseil d'administration d'une association privée, ne l'est pas davantage à sa lettre. Ni dans le texte de la loi, ni dans le règlement d'administration publique du 16 août 1901, ni dans les travaux préparatoires, on ne trouve trace d'une telle possibilité. Certes, il n'est inscrit nulle part qu'une telle présence est inadmissible : mais il ne pouvait venir à l'esprit des rédacteurs de la loi de 1901 de préciser un tel point.

Il n'est pas question d'interdire à un fonctionnaire de faire partie d'une association. Par exemple, un syndicat d'usagers d'un service public peut parfaitement accroître son efficacité grâce à

la présence en son sein d'un magistrat, lui-même usager du service qui, grâce à ses connaissances publiques, contribuera puissamment à la réalisation des buts du syndicat : le syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix de Seguey-Tivoli à Bordeaux, qui a donné lieu à un arrêt célèbre de la jurisprudence administrative, était présidé par le doyen DUGUIT. Ce qui est en cause, c'est la participation obligatoire d'un fonctionnaire en tant que tel à une association privée.

Anormale du point de vue théorique, cette situation présente aussi des inconvénients pratiques. Les conseils d'administration des associations régionales deviennent pléthoriques, car les administrations qui s'intéressent à l'enfance sont nombreuses et l'extension même des associations régionales sur le plan territorial conduit à augmenter le nombre des membres de droit. Alors que le conseil d'administration devrait être un organe léger, la multiplication des membres de droit rend plus difficile la réalisation du quorum nécessaire à la validité et au vote des délibérations.

Supposons, d'autre part, qu'un membre de droit refuse de participer à l'administration de l'association. La composition du conseil ne sera plus conforme aux statuts et, si plusieurs personnalités officielles s'engagent dans cette voie, la vie même de l'association sera sérieusement mise en péril. Le supérieur du fonctionnaire récalcitrant pourra sans doute, en vertu de son pouvoir hiérarchique, le contraindre à participer aux délibérations, mais quelle sera l'attitude du fonctionnaire dans ces conditions ?

Autre difficulté : une association régionale peut-elle exclure un membre de droit ? Statutairement oui. Mais en pratique ? Ou bien la personne exclue obtempérerait et il faudrait alors modifier les statuts, ou bien elle n'obtempérerait pas et on voit mal de quels moyens de coercition disposerait l'association régionale en face d'un agent de l'Etat.

Enfin, supposons que les membres de droit du conseil d'administration fassent bloc contre l'adoption d'une délibération approuvée par les membres élus. Quel serait le résultat d'une telle épreuve de force ?

Dans la majorité de ces hypothèses, il y aurait en somme conflit entre le devoir d'obéissance hiérarchique du fonctionnaire soumis vis-à-vis de l'administration aux règles d'une sorte de mandat impératif et les intérêts de l'association régionale, donc conflit indirect entre celle-ci et l'administration. Il serait opportun que l'administration relève, dans une certaine mesure, ses agents de leur devoir d'obéissance hiérarchique et les invite à participer

aux travaux des associations régionales plus en véritables administrateurs d'une association privée qu'en représentants de la puissance publique.

Hâtons-nous de préciser que de telles difficultés ne se sont, à notre connaissance, jamais produites dans les associations régionales. C'est heureux, car elles seraient, dans les circonstances actuelles, pratiquement insolubles.

§ 4. — AUTRES EXEMPLES DE LA PRÉSENCE DE FONCTIONNAIRES AU SEIN D'ORGANISMES PRIVÉES

Les associations régionales ne sont pas les seuls organismes privés où interviennent des agents publics. Nous négligerons les organismes, dont les dirigeants sont désignés directement par les pouvoirs publics ou par les institutions semi-publiques dont la décision est soumise à la ratification gouvernementale. Nous ne voulons considérer ici que les organismes privés ou semi-publiques où l'Etat délègue des représentants.

Le conseil d'administration des entreprises nationalisées comprend des représentants de l'Etat, du personnel et des usagers. Cette formule tripartite est en vigueur dans le conseil des services nationaux du gaz et de l'électricité, le conseil des charbonnages de France et des Houillères de bassin (32).

L'administration est représentée dans les sociétés d'économie mixte : quand l'Etat est actionnaire, il est représenté au conseil par des administrateurs : quand il est obligatoire, il délègue des commissaires ayant des pouvoirs de surveillance et de veto. L'administration dispose de droits qui dépassent, en règle générale, le simple contrôle pour aboutir à une véritable direction de la société.

Certains ordres professionnels sont contrôlés par des commissaires du gouvernement qui détiennent un droit de vote sur les décisions des conseils : c'est le cas de l'ordre des experts-comptables et celui des géomètres-experts.

L'institution des commissaires du gouvernement est du reste très caractéristique du secteur semi-public (33). Elle existe auprès de certains offices autonomes ou établissements publics et auprès de certains concessionnaires de services publics, mais son domaine

(32) DE LAUBADÈRE, *op. cit.*, p. 608-609.

(33) CULMANN, L'institution des commissaires du gouvernement et son application au régime d'organisation professionnelle et d'économie dirigée, Dr. Soc., n° XVII, fasc. 5, avril 1943, p. 1 et s., et X..., Le problème financier des comités d'organisation et le rôle des commissaires du gouvernement, Dr. Soc., juillet - août 1942, p. 130 et s.

de prédilection est celui des entreprises d'intérêt général. Le rôle des commissaires du gouvernement ne saurait néanmoins être assimilé à celui des membres de droit des associations régionales : ils ne font pas partie intégrante de l'entreprise et ils n'interviennent que de l'extérieur. Il faut signaler toutefois dans les statuts de l'Association régionale de Toulouse la présence de quatre « commissaires du gouvernement » dans le conseil d'administration (recteur, inspecteurs divisionnaires de la Santé et de la Population et inspecteur principal de l'Enseignement Technique), fonctionnaires à voix consultative qui semblent distingués des autres membres de droit.

La présence de membres de droit dans le conseil d'administration des associations régionales est une première particularité exorbitante du droit commun associatif. Elle se rattache à la politique générale de contrôle par l'Etat des institutions privées. Dans le cas particulier, elle se justifie par la nécessité d'assurer, au sein des associations régionales, une coordination efficace entre les administrations.

SOUS-SECTION III

Les relations des Associations Régionales avec les Pouvoirs Publics

La présence des membres de droit dans les organes directeurs des associations régionales laissait présager entre ces associations et les pouvoirs publics des relations très étroites, dépassant le stade de la simple collaboration d'une association privée avec l'Etat. De fait, les associations régionales entretiennent avec l'administration des rapports plus intimes que ceux qui unissent les pouvoirs publics aux associations reconnues d'utilité publique, pourtant réputées auxiliaires officielles de l'administration.

En quoi consiste leur rôle d'auxiliaires des pouvoirs publics ? A quel contrôle sont-elles assujetties ?

§ 1. — LES ASSOCIATIONS RÉGIONALES AUXILIAIRES

DES POUVOIRS PUBLICS : LEURS ATTRIBUTIONS

La protection de l'enfance inadaptée est un problème d'intérêt national. A ce titre, l'Etat en est le premier responsable : la protection de l'enfance entre dans le cadre des services d'assistance, dans celui de la prévention et de la répression de la criminalité, dans celui de l'éducation nationale. En outre, c'est bien parce que l'initiative privée ne pouvait pourvoir à la satisfaction de tous les besoins de l'Etat, que l'Etat les a pris en charge. Mais

l'État, à son tour, devant l'énormité de la tâche à accomplir, en délègue l'exécution aux particuliers. C'est donc grâce à une collaboration constante entre l'initiative privée et l'initiative publique, se complétant mutuellement et conjuguant leurs efforts, qu'est assurée, en France, la sauvegarde de l'enfance. Les associations régionales sont l'instrument de cette collaboration.

Pourquoi les associations de sauvegarde sont-elles régionales ? La circulaire n° 129 du ministre de la Santé publique, en date du 5 mai 1947, en fournit l'explication. « L'association... constitue, à l'échelon régional, un organisme de coordination entre les ministères intéressés et le secteur privé. Bien que la division administrative de la France en régions ait été supprimée dans la plupart des secteurs, il a paru indispensable de la maintenir en ce qui concerne l'action de ces associations. En effet, d'une part, un de leurs buts essentiels est la création d'un centre d'observation pour enfants et les ressources techniques et financières pour réaliser cette organisation, ne se trouvent généralement pas à l'échelon départemental. D'autre part, chaque circonscription départementale ne peut posséder toute la gamme des établissements nécessaires à la rééducation des mineurs. Ces possibilités peuvent, par contre, se trouver à l'échelon régional plus étendu où l'association doit procéder à la coordination des organismes existants » (34). L'insuffisance des organismes départementaux et les inconvénients des organismes nationaux, qui éloignent trop les enfants de leurs familles, dispersent trop les spécialistes et groupent des enfants d'origines trop diverses, justifient amplement, en effet, l'adoption du cadre régional.

La même circulaire du 5 mai 1947 énumère les attributions des associations régionales :

1° La coordination des diverses activités souvent si éparpillées en ce domaine et la création d'un mouvement d'opinion et d'initiative en faveur de l'enfance inadaptée ;

2° La réalisation d'un centre d'observation et de triage, pièce maîtresse de toute action menée en faveur de l'enfance inadaptée ;

3° La gestion directe de certains organismes : centres d'observation, écoles de cadres, établissements divers de rééducation et de reclassement social ;

4° Une action étendue auprès des œuvres privées recevant des enfants déficients ou en danger moral auxquelles elles apportent des conseils et une aide technique, qu'elles s'efforcent de spécialiser et d'intégrer en un plan régional cohérent ;

(34) RAUZY - PICQUENARD, *op. cit.*, p. 582.

5° L'information du public au regard de ces problèmes, la propagande en faveur de la protection de l'enfance inadaptée (35).

Ces attributions peut être regroupées en quatre rubriques :

- *fonction consultative* par où se manifeste pleinement leur rôle d'auxiliaires des pouvoirs publics. Non seulement les associations régionales sont consultées pour le plan d'équipement régional, mais elles ont la charge de l'élaborer, en accord avec les ministères et la Sécurité Sociale. Un texte récent vient même d'accroître leurs attributions en ce domaine (36). L'Union Nationale des associations régionales tend, de plus en plus, à devenir pour les ministères « l'organisation la plus représentative » des œuvres de protection de l'enfance et même des intérêts généraux de l'enfance inadaptée.
- *fonction de propagande*, d'information du grand public et création d'un mouvement d'opinion ;
- *création et question d'établissements* : il appartient aux associations régionales, en l'absence de toute autre initiative publique ou privée, de créer et de gérer des organismes ou établissements de dépistage, d'accueil, de diagnostic, de traitement, de post-cure et de réadaptation sociale. Dans ce domaine, le rôle des associations régionales est assez variable : dans certaines régions, où l'équipement restait primaire, elles ont dû commencer par gérer directement certains centres et notamment un centre d'observation. Actuellement, leur rôle semble être plutôt de susciter des créations et de conseiller techniquement les organismes prenant en charge les créations nouvelles en accord avec le plan d'équipement régional ;
- *coordination* : les associations régionales doivent coordonner, sur le plan technique et administratif, les associations et œuvres poursuivant des buts similaires, notamment en accordant l'affiliation à celles qui coopèrent avec elles. Elles doivent aussi établir la liaison entre les œuvres privées et les services publics, décourager les initiatives particulières non conformes au plan d'équipement, renseigner les pouvoirs publics sur les réalisations privées et les informer des problèmes et des besoins des œuvres.

(35) RAUZY - PICQUENARD, *op. cit.*, p. 583.

(36) Le décret du 28 août 1958 relatif aux conditions d'approbation des programmes, avant-projets et projets afférents aux opérations d'équipement sanitaire et social précise que les associations régionales sont consultées non seulement pour l'équipement du pays en établissements privés, mais aussi en établissements publics (*J. O.*, 7 septembre 1958, p. 8360).

§ 2. — LE CONTROLE DES ASSOCIATIONS RÉGIONALES

PAR LES POUVOIRS PUBLICS

Collaborant intimement avec l'administration, financées presque exclusivement par elles, les associations régionales sont assujetties à un contrôle strict. Bornons-nous pour l'instant aux aspects judiciaires, administratifs et techniques de ce contrôle.

A. — *Les textes*

1°) *Textes généraux sur le contrôle des associations.*

Aux termes de la loi de 1901, l'Etat a droit à certaines communications. Les associations, même simplement déclarées, doivent tenir un registre spécial des modifications intervenues dans leur organisation, registre présenté aux autorités administratives ou judiciaires chaque fois qu'elles en font la demande. Les statuts-types des associations reconnues d'utilité publique imposent la communication sans déplacement au profit du préfet des registres et pièces de compte chaque fois qu'il le demande ; un rapport annuel doit être présenté au préfet et au ministre compétent. Ceux-ci ont le droit de faire visiter par leurs délégués les établissements fondés par l'association et de se faire rendre compte de leur fonctionnement. Enfin, les mêmes autorités doivent approuver le règlement intérieur.

L'Etat peut faire prononcer judiciairement des pénalités contre les administrateurs et, dans certains cas, la dissolution de l'association. En outre, le ministère public peut demander l'annulation des actes de la personne morale qui dépassent sa capacité. Enfin, l'Etat se réserve d'autoriser certains actes, par exemple l'acceptation d'une libéralité par une association reconnue d'utilité publique. Cette dernière est d'ailleurs soumise à un contrôle a priori puisque l'administration met des conditions précises à l'octroi de la reconnaissance.

Toutefois, si la capacité des associations est limitée, le contrôle de l'Etat, une fois l'association formée, n'intervient qu'assez discrètement sous l'empire de la loi de 1901. De nombreux textes postérieurs renforcent le contrôle administratif.

2°) *Textes relatifs au contrôle des associations de bienfaisance.*

— Loi du 15 juillet 1893 sur l'Assistance médicale gratuite ;

— Loi du 14 janvier 1933 relative à la surveillance des établissements de bienfaisance privés. Le contrôle prévu par cette loi porte sur la comptabilité (présentation des registres et pièces comptables, envoi de rapports annuels et des comptes aux préfets et aux ministres compétents), sur le fonctionnement des

œuvres (inspection des établissements par les délégués des ministres) et sur leurs statuts (nécessité d'un décret en Conseil d'Etat pour toute modification) ;

- Décret-loi du 30 octobre 1935 portant organisation du contrôle sur place des lois d'assistance ;
- Décret-loi du 17 juin 1938 sur la protection des enfants placés hors du domicile de leurs parents ;
- Loi du 26 février 1942 sur les associations d'hygiène et d'assistance. Si leurs ressources annuelles sont constituées jusqu'à concurrence de 40 % par des fonds provenant de l'Etat ou d'autres collectivités publiques et si leurs dépenses de fonctionnement dépassent 100.000 francs par an, ces associations sont soumises à un contrôle renforcé : agrément des administrateurs et du personnel dirigeant par le ministre de la Santé publique, fixation des traitements, indemnités ou honoraires alloués à ce personnel et du montant maximum des réserves que ces organismes peuvent constituer pour leur fonctionnement. Ce texte a été abrogé à la Libération ;
- Décret du 16 avril 1946 relatif aux personnes, institutions ou services qui reçoivent des mineurs délinquants ;
- Arrêté ministériel du 26 décembre 1947 fixant les conditions minima d'installation et de fonctionnement que doivent remplir les établissements recevant des enfants ;
- Circulaire Travail - Santé publique n° 22 S.S. du 27 janvier 1948, annexe XXII, relative aux conditions d'agrément des établissements pour enfants déficients et diverses circulaires de la Sécurité Sociale ;
- Circulaire Santé publique du 15 septembre 1949 sur les conditions techniques particulières requises des établissements recevant des enfants inadaptés ;
- Circulaire Justice - Santé publique du 21 décembre 1954 sur l'agrément des œuvres de placement des mineurs ;
- Décret n° 56-284 du 9 mars 1956, annexe XXIV, fixant les conditions d'autorisation des établissements privés de cure et de prévention pour les soins aux assurés sociaux.

Il faut ajouter le contrôle supplémentaire s'appliquant à certaines institutions en raison de la catégorie de mineurs qu'elles reçoivent et des obligations particulières qui en résultent : signalons à cet égard les habilitations spéciales prévues par les lois du 24 juillet 1889, du 11 avril 1908 sur les prostitués mineurs, la loi du 15 avril 1943 sur l'Assistance à l'enfance et l'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante.

Les associations régionales sont soumises à l'ensemble de ces contrôles en fonction des établissements qu'elles gèrent et des diverses catégories de mineurs qu'elles accueillent. Parler d'un contrôle sur les associations régionales est une vue de l'esprit : c'est d'une multitude de contrôles qu'il s'agit, judiciaires, administratifs, financiers, techniques. C'est là le fruit de l'extrême complexité législative et réglementaire en la matière.

B. — *Les modalités du contrôle sur les associations régionales*

1°) *Les modalités du contrôle à l'origine des associations régionales.*

Les statuts-types de 1943 comportaient des directives précises quant au contrôle des associations régionales. L'association devait s'engager, en la personne de son président, à se conformer aux conditions suivantes :

- Soumission au préfet régional des divers programmes d'activité de l'association, préalablement à toutes réalisations pratiques ;
- Communication des ordres du jour du conseil d'administration et de l'assemblée générale au préfet régional huit jours au moins avant les réunions, afin que celui-ci puisse présenter toutes observations utiles. Le préfet régional pouvait provoquer la réunion de ces organes ;
- Approbation du Secrétaire d'Etat chargé de la coordination des services de l'enfance déficiente ou en danger moral pour l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée générale de toute modification des statuts ou de la dissolution de l'association ;
- Application aux associations régionales et aux institutions affiliées des dispositions législatives et réglementaires relatives au contrôle des œuvres privées ;
- Droit de visite du préfet régional sur les établissements affiliés à l'association régionale ou gérés directement par elle.

La non-observation par l'association de ces dispositions et la mauvaise gestion constatée par les organismes de contrôle pouvaient entraîner, sur décision du Secrétaire d'Etat ou du Préfet régional, la suppression ou la suspension des subventions versées par l'Etat, les collectivités publiques ou les établissements publics. Par la même décision, les meubles ou immeubles dont la jouissance avait été concédée à l'association pouvaient être repris et attribués à une personne morale publique ou privée poursuivant un but similaire.

A l'origine, les associations régionales étaient donc soumises à un contrôle très strict, exercé principalement par le préfet régional. La disparition des préfets régionaux et le retour à une conception plus libérale des rapports entre l'Etat et les particuliers devaient engendrer un assouplissement de ce contrôle. Cependant, les statuts de certaines associations régionales mentionnent encore les dispositions dont nous faisons état-ci-dessus.

2°) *Les modalités actuelles du contrôle sur les associations régionales.*

Les statuts de l'A.L.S.E.A. sont peu explicites à ce sujet. Ils se bornent à régler des points de détail : nomination et révocation du personnel de direction, nomination aux fonctions de directeur administratif et aux postes d'enseignement (art. 10, al. 7 et 8), approbation des dons et des legs (art. 11). C'est donc dans le fonctionnement concret de l'association qu'il nous faut suivre l'exercice pratique du contrôle administratif.

a) *Envoi régulier de comptes-rendus aux autorités publiques.*

Des procès-verbaux relatant les réunions du conseil d'administration et de l'assemblée générale sont régulièrement envoyés aux autorités suivantes :

- Ministère de la Justice, Direction de l'Education surveillée ;
- Ministère de la Santé publique et de la Population, Direction générale de la Population et de l'Entr'Aide, Sous-Direction de l'Entr'Aide ;
- Inspecteur divisionnaire de la Population à Nancy ;
- Procureur général près la Cour d'Appel de Nancy ;
- Procureur de la République à Nancy ;
- Juges des enfants des départements du ressort de la Cour d'Appel de Nancy ;
- Préfet de Meurthe-et-Moselle ;
- Président de la Caisse régionale de Sécurité Sociale ;
- Président de l'Union nationale des Associations régionales.

Les rapports annuels d'activité sont envoyés aux mêmes autorités.

L'envoi de ces documents, non obligatoire légalement, répond aux sollicitations répétées des autorités publiques, soucieuses de suivre régulièrement, et presque au jour le jour, le fonctionnement de l'association régionale.

b) *Le contrôle par le Ministère de la Justice.*

Ce contrôle s'exerce sur la plupart des établissements dépendant de l'A.L.S.E.A. : centres d'observation, de rééducation et foyers. L'association est essentiellement au service des magistrats.

Une institution recevant des mineurs délinquants ou dont la situation relève du juge des enfants doit d'abord obtenir son habilitation. La demande d'habilitation est adressée au juge des enfants, qui donne son avis. La décision d'habilitation est prise par le préfet après avis du garde des Sceaux. Le règlement intérieur de l'établissement est soumis au ministère de la Justice. Les mêmes autorités peuvent provoquer le retrait de l'habilitation.

Une fois habilitée, l'institution est soumise au contrôle sur place de l'autorité judiciaire et des représentants du ministère de la Justice. Ce contrôle a pour but de vérifier l'application du décret (du 16 avril 1946 et particulièrement de son article 6 relatif à l'éducation, à l'instruction, à l'apprentissage et au pécule des mineurs, de constater que l'enfant est placé dans des conditions d'hygiène et de moralité satisfaisantes, d'apprécier la valeur morale et professionnelle du personnel éducatif, de vérifier l'application des statuts de l'institution et de surveiller sa comptabilité. Le contrôle judiciaire est exercé par le juge des enfants, le premier président de la Cour d'Appel, le procureur général, le procureur de la République et les magistrats délégués par ces autorités. Les associations régionales sont en relations presque quotidiennes avec les juges des enfants, principaux « pourvoyeurs » de leurs centres. Ces magistrats doivent, au moins une fois par an, visiter, dans les limites de leur ressort, les locaux des établissements où sont placés provisoirement ou définitivement des mineurs délinquants et en vérifier le fonctionnement. Les institutions doivent adresser annuellement au juge des enfants un rapport sur leur fonctionnement général, au point de vue matériel et moral. Des rapports trimestriels s'y ajoutent, relatifs aux situations particulières et au comportement des mineurs. A ce contrôle judiciaire s'ajoute un contrôle administratif assuré par les inspecteurs de l'Education surveillée et par les membres de l'Inspection générale des services administratifs.

Les services sociaux près les tribunaux doivent également solliciter une habilitation du garde des Sceaux et, indépendamment du contrôle sur place qu'ils peuvent avoir à subir, ils doivent adresser annuellement un rapport sur leur fonctionnement au juge des enfants. Les divers services de la liberté surveillée dépendent directement et exclusivement du juge des enfants.

c) *Le contrôle par le Ministère de la Santé publique et de la Population (37).*

Le Comité interministériel de coordination, siégeant au ministère de la Santé publique et de la Population, sert d'organe de liaison entre les associations régionales et ce ministère.

Les inspecteurs et directeurs de la Population exercent le contrôle sur pièces des associations régionales en vertu du décret-loi du 30 octobre 1935 portant organisation du contrôle des lois d'assistance. Les mêmes fonctionnaires agissent en vertu des dispositions de la loi du 14 janvier 1933 sur la surveillance des établissements de bienfaisance privés. Les établissements gérés par l'A.L.S.E.A. entrent dans la catégorie des « établissements de bienfaisance créés par des associations en vue d'hospitaliser des enfants mineurs ». Les représentants du ministère de la Santé doivent exercer annuellement leur contrôle, qui s'étend aussi aux œuvres de placement. Les établissements sont tenus de respecter un certain nombre de règles, tant à l'occasion de leur ouverture (déclaration obligatoire) qu'au cours de leur existence (incapacité de direction ou d'emploi, régime des libéralités, mesures permanentes de contrôle). Les établissements hospitalisant des mineurs ont, en outre, l'obligation d'assurer leur formation intellectuelle et professionnelle, de leur allouer des pécules et de leur constituer un trousseau.

Les visites de contrôle sont possibles à toute heure. Le directeur de l'établissement est obligé, sous peine de sanctions, de laisser pénétrer le contrôleur et de lui présenter les mineurs, le registre matricule et les comptes de pécule. Les divers textes, prévoyant les conditions d'installation et de fonctionnement des établissements recevant des enfants, ont à la fois un caractère administratif, social, sanitaire et les directeurs départementaux de la Santé et de la Population sont chargés d'en vérifier l'application. Aux directeurs de la Population incombe la responsabilité principale de ce contrôle, car ils sont chargés de tout ce qui concerne la protection sociale de l'enfance et spécialement des enfants placés hors du domicile de leurs parents. Ces fonctionnaires s'entourent généralement des avis de spécialistes qualifiés, psychiatres, pédagogues, orienteurs professionnels, assistantes sociales spécialisées, etc...

Dans l'ensemble, les associations régionales dépendent essentiellement du ministère de la Santé publique et de la Population. Les associations consultent sans cesse le ministère sur les sujets

(37) Cf. PICQUENARD, Les institutions privées de rééducation des mineurs et l'administration, *Sauregarde*, n° 33, juillet 1949, p. 34-35.

les plus divers : problèmes administratifs, financiers, situation du personnel et même questions purement matérielles (aménagement des centres, travaux, etc...). Inversement, le ministère s'informe constamment des activités et des projets des associations. Dans une lettre du 31 octobre 1946 au président de l'A.L.S.E.A., le ministre souligne d'ailleurs : « J'insiste sur la nécessité absolue qu'il y a de me tenir informé non seulement de vos réalisations lorsqu'elles sont sur le point d'aboutir et que vous sollicitez à cet effet les crédits nécessaires, mais encore de tous vos projets, de vos efforts comme de vos difficultés et quelquefois de vos échecs. Il importe qu'une liaison étroite soit établie pour qu'il me soit possible d'intervenir pour soutenir efficacement votre action en faveur de l'enfance déficiente ».

d) *Le contrôle par les autres autorités publiques.*

Les rapports entre les associations régionales et le ministère de l'Education Nationale consistent essentiellement dans le détachement auprès d'elles dans les postes de directeurs et d'instituteurs de fonctionnaires de l'Education Nationale. Ces personnes restent soumises à la juridiction de ce ministère dans les conditions ordinaires. Le ministère de l'Education Nationale exerce aussi un contrôle à l'occasion de l'ouverture et du fonctionnement de classes dans les établissements dépendant de l'A.L.S.E.A. Des relations sont entretenues avec l'inspection régionale de l'Enseignement Technique à propos des centres de rééducation de l'association où est dispensé un enseignement professionnel. La surveillance spéciale organisée par les lois sur le travail et l'enseignement s'ajoute à ces divers contrôles.

L'action de la Sécurité Sociale en faveur de l'enfance inadaptée l'a amenée à contrôler pour sa part les établissements recevant des enfants inadaptés. Pour obtenir leur agrément, les établissements sont tenus de remplir les conditions techniques générales prévues par la circulaire ministérielle n° 140 S.S. du 28 août 1951. L'agrément est prononcé par les commissions d'agrément des caisses régionales de Sécurité Sociale. La plupart des établissements de l'A.L.S.E.A. sont agréés par la Sécurité Sociale (38). D'ailleurs, la Sécurité Sociale demande périodiquement des renseignements sur les centres : date d'agrément, nombre de lits, sexe et âge des enfants, catégorie d'enfants admis,

(38) Les deux centres d'observation de l'A.L.S.E.A. ont été respectivement agréés par la Sécurité Sociale, le 16 décembre 1947 (PETIT-SAUVOY), et le 17 février 1948 (LOUIS SADOUL). Cet agrément consiste dans le fait que la Sécurité Sociale prend à sa charge les frais de séjour des mineurs s'ils sont placés suivant indication médicale du Dispensaire d'Hygiène mentale de Nancy ou par des autorités autres que les autorités judiciaires et l'Assistance à l'enfance.

formation professionnelle éventuellement dispensée. Le plan d'équipement élaboré par les associations régionales l'est en accord avec la Sécurité Sociale à qui sont envoyés les rapports d'activité de l'association et, pour chaque centre, une note générale sur la destination de l'établissement, les devis explicatifs et estimatifs de travaux et les plans d'aménagement.

Les caisses d'allocations familiales surveillent avec le juge des enfants la gestion du service de la tutelle aux allocations familiales dont elles assurent le financement.

Enfin, les administrations départementales et municipales exercent aussi un contrôle sur les établissements et services dépendant de l'A.L.S.E.A. dans la limite de leurs compétences.

C. — *Appréciation*

Que faut-il penser de ce contrôle multiforme qui pèse sur les associations régionales ?

1°) *Le contrôle sur les associations régionales et ses analogies avec la tutelle administrative et le contrôle hiérarchique.*

La notion traditionnelle de contrôle des associations est manifestement dépassée par l'ensemble des mesures issues des lois postérieures à 1901, ainsi que par la position de certains ministères. Plus qu'un contrôle, c'est d'une véritable ingérence qu'il s'agit. ingérence rappelant parfois les procédés de la tutelle administrative et d'autant plus exorbitante qu'elle ne repose sur aucun texte : les modalités de contrôle des associations régionales ne résultent, en effet, en plus des textes généraux relatifs au contrôle des associations de bienfaisance, que de circulaires ministérielles et de la pratique administrative.

Nous avons indiqué, chemin faisant, l'ampleur et la fréquence des relations que les associations régionales entretiennent avec les différents ministères. Le fait, pour les associations régionales, de rendre compte aux autorités publiques de toutes leurs réunions, de s'entourer de leurs conseils avant toute décision importante, témoigne de leur souci constant d'un accord total avec les directives ministérielles. Parler du droit de l'Etat à une bonne information en suffit plus ici : l'administration s'immisce profondément dans le fonctionnement de l'association et pratiquement rien n'est fait sans son accord.

Dans quelle mesure les procédés spécifiques de la tutelle administrative s'appliquent-ils aux associations régionales ? La tutelle administrative est l'ensemble des procédés de contrôle du pouvoir central sur l'activité des autorités décentralisées (dépar-

lement, commune, établissement public) : elle se distingue du contrôle hiérarchique, qui suppose un droit de regard sur l'activité des autorités centralisées (39).

Le pouvoir d'approbation préalable existe lorsque la décision prise par une autorité n'entre en vigueur qu'après avoir été approuvée par l'autorité de contrôle. On en a un bon exemple dans l'article 10, al. 7 et 8, des statuts de l'A.L.S.E.A. : « La nomination et la révocation du personnel de direction, tant technique qu'administratif, sont soumis à l'approbation de M. le Ministre exerçant les pouvoirs d'coordination des services de l'enfance déficiente ou en danger moral. La nomination aux fonctions de directeur administratif et aux postes d'enseignement est prononcée avec l'approbation du gouvernement ». Certaines décisions de la compétence du conseil d'administration ne sont donc valables qu'après approbation des autorités publiques : il en est de même pour l'acceptation des dons et des legs (art. 11). L'approbation par l'autorité supérieure de leurs actes les plus importants est devenue une règle générale pour les organismes semi-publics actuels quelle qu'en soit la formule.

En revanche, les procédés de contrôle a posteriori (suspension, annulation, réformation, substitution) ne semblent pas recevoir application dans le cas des associations régionales. C'est que la présence de membres de droit dans les conseils d'administration empêche ceux-ci de prendre des décisions hasardeuses susceptibles d'annulation. Sans qu'on puisse parler d'un droit de veto analogue à celui des commissaires du gouvernement dans certaines sociétés d'économie mixte ou dans certains ordres professionnels, il est bien certain que l'opposition des membres de droit à une délibération est de nature à empêcher son adoption.

Il existe un autre procédé très général de contrôle, c'est le pouvoir d'instruction ou droit d'ordonner. Le supérieur hiérarchique peut toujours, par des instructions, imposer à l'avance des directives à l'action de ses subordonnés. Nous quittons ici le domaine de la tutelle administrative sur les autorités décentralisées pour entrer dans le domaine du contrôle hiérarchique, sur les autorités centralisées. Or, les ministères envoient des circulaires aux présidents des associations régionales, leur donnent des directives, bref, se comportent à leur égard bien plus comme des supérieurs hiérarchiques que comme de lointains tuteurs.

Quelle est la portée du contrôle qui pèse sur les associations

(39) Cf. MASPÉTIOL et LAROQUE, *La tutelle administrative*, Paris, 1930, p. 24 et s., et DE LAUBADÈRE, *op. cit.*, p. 67 et s.

régionales ? C'est assurément un contrôle de légalité, dans le cadre de la loi de 1901 et des lois postérieures. C'est aussi un contrôle d'opportunité, lié à la politique générale du gouvernement en matière de protection de l'enfance inadaptée. Les ministères donneront leur accord à l'ouverture d'un établissement si elle s'inscrit dans le cadre du plan d'équipement régional. Ils interviendront dans les questions de personnel ou de travaux en fonction de l'opportunité de telle nomination ou de tel aménagement. L'étendue du contrôle de l'opportunité rapproche les associations régionales des autorités soumises à la tutelle administrative et au contrôle hiérarchique.

De même, on peut lui assigner des limites semblables à celle de la tutelle administrative. Ces limites résultent du principe de liberté de l'association régionale, liée à sa nature d'association privée. L'initiative des décisions appartient toujours, en principe, à l'association. L'autorité publique ne dispose jamais du pouvoir de réformaton. L'association a seule la responsabilité de ses actes, même approuvés par l'autorité publique.

Les sanctions liées à ce contrôle pourraient être le retrait des habilitations ou des subventions. La fermeture d'un établissement décidée par le préfet à la suite d'un contrôle pourrait faire l'objet d'un recours dans un délai de huit jours devant le tribunal administratif : le recours serait suspensif. Un recours hiérarchique pourrait également être exercé. En revanche, on voit mal l'administration supprimant purement et simplement une association régionale ou infligeant des sanctions à ses dirigeants.

Le contrôle qui pèse sur les associations régionales revêt ainsi un aspect original qui ne permet de l'assimiler, ni au contrôle ordinaire sur les personnes morales privées, ni à la tutelle administrative sur les autorités décentralisées. Il présente des traits de ces trois types de contrôle, mais ne se ramène à aucun d'eux.

2°) *Justification et exercice pratique du contrôle.*

Pourquoi ce contrôle ? Les associations régionales sont les instruments de l'action de l'Etat : pour que leur collaboration soit efficace, il importe qu'elles soient directement contrôlées et orientées par l'administration. D'autre part, l'Etat a participé, plus ou moins directement, à la constitution des associations : il devait naturellement soutenir les efforts déjà faits, subvenir aux dépenses entraînées par le fonctionnement des organismes nouveaux, assurer à travers les vicissitudes politiques et économiques la permanence des buts à atteindre, redonner à ses agents les instructions nécessaires pour qu'ils puissent jouer un rôle qui, dans une certaine mesure, sortait de leurs attributions officielles.

D'autre part, les associations régionales sont nées à une époque où le contrôle de l'Etat pesait lourdement sur les institutions privées et semi-publiques. Le Secours national, les œuvres de guerre, les œuvres d'hygiène et d'assistance subventionnées étaient soumises par les lois de Vichy à un contrôle étroit : désignation ou agrément des dirigeants par le gouvernement, approbation de toute décision importante. Un contrôle administratif renforcé pesait sur les institutions économiques : les dirigeants des comités d'organisation étaient nommés par le ministre, leurs décisions devaient être approuvées ; les groupements, en matière d'agriculture et de ravitaillement, étaient placés sous les ordres du Secrétaire d'Etat dans une position de subordination hiérarchique. Les fédérations départementales d'associations de pêche, l'association française de normalisation, les comités sociaux et les syndicats de la Charte du travail, les ordres professionnels, les organismes d'encadrement politiques présentaient des traits analogues. Chaque échelon de la hiérarchie des associations familiales était soumis à la double tutelle de l'échelon supérieur et des délégués régionaux à la famille (homologation des statuts, approbation du choix des dirigeants, contrôle de l'activité).

Bien qu'assez étendu, le contrôle des associations régionales n'est pas aussi vexatoire et envahissant que celui qui pesait sur certaines institutions du régime de Vichy. La souplesse de son exercice vient compenser la rigueur des dispositions réglementaires qui l'imposent. Le contrôle est accepté de bon gré par les associations régionales qui se savent entièrement tributaires des pouvoirs publics.

SOUS-SECTION IV

La vie financière des Associations Régionales

La sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence ne peut être assurée par les associations régionales que si elles disposent de ressources importantes. La création d'établissements nouveaux, la modernisation et l'aménagement des établissements existants, la rémunération du personnel spécialisé, le montant des frais de séjour des enfants exigent des crédits considérables. Or, les associations de bienfaisance privées ne disposent plus, à l'heure actuelle, des moyens financiers nécessaires. En présence de ces difficultés, l'Etat est amené à subvenir largement aux besoins des associations régionales dont, en contre-partie, il contrôle la vie financière.

§ 1. — LES RESSOURCES DES ASSOCIATIONS RÉGIONALES

Aux termes de l'article 13 des statuts de l'A. L. S. E. A., « les recettes annuelles de l'association se composent :

- 1°) des revenus de ses biens ;
- 2°) des cotisations et souscriptions de ses membres ;
- 3°) des subventions ;
- 4°) de toutes autres ressources non prohibées par la loi ».

Certains statuts évoquent avec plus de précision les ressources des associations régionales. C'est ainsi que l'article 14 des statuts de l'association régionale Rhône - Alpes énumère :

- 1°) les cotisations et souscriptions des membres ;
- 2°) les subventions ;
- 3°) le produit des libéralités dont l'emploi immédiat aurait été autorisé ;
- 4°) le produit des rétributions perçues pour les services exécutés ;
- 5°) les ressources créées à titre exceptionnel et, s'il y a lieu, avec l'agrément de l'autorité compétente (quêtes, conférences, loteries, tombolas et spectacles autorisés au profit de l'association).

Le fonctionnement des établissements gérés par l'association est assuré tant par le paiement du prix de pension par les familles, le remboursement du prix de journée par l'Etat, la participation aux prix de journée des caisses d'assurances sociales et le versement des allocations familiales que par le fonds de concours et le montant des subventions exceptionnelles.

Trois ordres de ressources doivent être distinguées : les ressources propres, les prix de journée, les subventions.

A. — *Ressources propres des associations régionales*

Ce sont d'abord les cotisations de leurs membres. Les membres d'honneur et les membres de droit sont dispensés de payer une cotisation. Bien que considérées par le législateur comme la ressource normale de l'association déclarée, les cotisations sont d'un rapport minime : elles se sont élevées, en 1957, à 83.610 francs pour l'A. L. S. E. A. En 1953, pour les seize associations régionales, le montant des cotisations recueillies a été de l'ordre de 400.000 francs.

Les revenus des biens de l'association constituent une autre ressource propre : loyers, arrérages, produits des exploitations agricoles ou artisanales.

La loi du 1^{er} juillet 1901 ne concède qu'aux associations reconnues d'utilité publique la faculté de recevoir des dons et des legs. Bénéficiant de la reconnaissance octroyée au Comité nancéen de protection de l'enfance, l'A. L. S. E. A. a, depuis sa création, reçu très librement des dons en nature et en espèces. En 1957, les dons particuliers ont atteint 258.750 francs. Des collectivités ont aussi fait des dons à l'A. L. S. E. A. : ville de Nancy, département des Vosges, Caisse d'Epargne, Secours catholique, Union du commerce nancéen, Enlraide Française, Don suisse, Quakers, Associations d'Amis. En 1947, une partie des arrérages de la fondation dite « Don du Comité du Nord libéré » a été attribuée à l'A.L.S.E.A. en tant qu'œuvre médico-sociale spécialement chargée de la protection de l'enfance dans le domaine de l'hygiène mentale.

Les centres de l'A. L. S. E. A. dispensant un enseignement professionnel perçoivent une fraction des taxes d'apprentissage dues par les établissements industriels et commerciaux.

Par « toutes autres ressources non prohibées par la loi », il faut entendre les appels à la générosité publique qu'énumèrent les statuts de l'association régionale de Lyon.

Dans certains cas, l'A. L. S. E. A. peut demander à la Caisse d'Allocations Familiales le versement direct à son profit des allocations auxquelles ouvrent droit les mineurs qu'elles hébergent.

Une remarque s'impose : le caractère minime, presque dérisoire, des ressources propres des associations régionales. Le rendement des cotisations souffre du petit nombre et du peu d'empressement des associés, les dons particuliers se raréfient, les appels à la générosité publique sont de peu de rapport, car le public est trop sollicité. Quant aux revenus des biens, la comparaison de deux chiffres permet d'en mesurer la vraie valeur : la ferme de Tonnoy a bien rapporté 10.759.497 francs en 1957, mais 10.365.620 francs de dépenses ont dû être engagées, soit un bénéfice de 393.877 francs.

Dans ses circulaires, le ministre de la Santé publique insiste constamment sur la nécessité pour les associations régionales d'augmenter leurs ressources propres. Mais une association désintéressée n'est pas une exploitation commerciale et le problème est loin d'avoir reçu une solution satisfaisante.

B. — *Les prix de journée*

1^o) *Notion et détermination.*

a) *Notion.*

On entend par prix de journée, l'ensemble des frais de séjour

et d'entretien occasionnés en un jour par une personne à la charge d'un établissement d'assistance. Cette notion vient de la législation hospitalière : le prix de journée, c'est le prix de revient d'une journée d'entretien (40).

Les institutions privées, qui accueillaient des mineurs, ne percevaient, avant 1939, que de faibles indemnités forfaitaires : six à huit francs par jour suivant l'âge. L'irrégularité des résultats de la rééducation eut pour conséquence la prise en charge des frais d'entretien sur les crédits de l'assistance : tel fut l'objet de la loi du 5 juillet 1944 relative au remboursement aux institutions privées des frais d'entretien et d'éducation des mineurs en danger moral et des enfants anormaux. L'ordonnance du 18 août 1945 posa des règles analogues pour les mineurs relevant du ministère de la Justice. Ces textes, d'une portée sociale considérable, contribuèrent à l'amélioration du financement des institutions privées et, partant, de leurs résultats éducatifs.

b) *Calcul.*

Quels éléments entrent en ligne de compte pour la détermination du prix de journée ? La circulaire n° 37, *Justice - Santé Publique*, du 5 mars 1951, établit les règles de calcul (41) :

1°) *Détermination du prix de revient réel.* — C'est-à-dire de l'argent effectivement dépensé pendant l'exercice écoulé. Entrent ici en jeu les dépenses ordinaires : personnel, locaux et matériel (location, assurance, entretien courant, acquisition et entretien du mobilier et du petit matériel, éclairage, chauffage, etc...), entretien des pensionnaires (alimentation, habillement, blanchissage, frais médicaux) et dépenses diverses (frais administratifs, impôts, etc...) et les dépenses extraordinaires : dépenses de grosses réparations, dépenses résultant d'amélioration nécessitées par les besoins courants du service (mais dans la mesure seulement où les ressources propres de l'œuvre seraient insuffisantes et déduction faite des subventions allouées), annuités des emprunts contractés pour faire face aux dépenses de travaux d'aménagement, de construction et d'agrandissement.

Du total obtenu sont déduites les recettes en atténuation : remboursement de la nourriture par le personnel, récupérations sur la Sécurité Sociale, les Allocations familiales et les familles, plus-value sur les restes en magasin.

Le prix de revient global ainsi obtenu est divisé par le nombre

(40) REYOL, L'établissement du prix de journée des établissements hospitaliers, *Dr. Soc.*, 1954, p. 416 et s.

(41) RAUZY - PICQUENARD, *op. cit.*, p. 431 et s.

total de journées de présence des mineurs : on obtient alors le prix de revient réel, journalier et individuel.

2°) *Détermination du prix de revient prévisionnel de l'exercice à venir.* — Les dépenses comprennent : reports des dépenses de l'exercice écoulé à maintenir, prévisions de dépenses certaines et probables. Les recettes en atténuation et le nombre des journées de présence à venir sont approximativement déterminés. Le prix de revient prévisionnel se calcule à partir de ces éléments dans les mêmes conditions que le prix de revient réel.

3°) *Calcul du prix de journée.* — Le prix de journée proprement dit est obtenu à partir du prix de revient prévisionnel auquel s'ajoute (ou dont se retranche) le déficit (ou l'excédent) ressortissant du tableau établissant le prix de revient réel. Exemple : soit un prix de revient réel de 1.000 francs et un prix de revient prévisionnel de 1.200 francs. Le prix de journée perçu pour l'exercice écoulé a été de 900 francs, soit un déficit de 100 francs. Le prix de journée proposé par l'établissement pour l'exercice à venir sera dès lors : $1.200 + 100 = 1.300$ francs.

Les ressources propres de l'œuvre n'entrent pas en ligne de compte dans le calcul du prix de journée.

c) *Fixation du prix de journée.*

Calculés par les établissements, les prix de journée sont contrôlés par le directeur départemental de la Population qui en propose le montant au préfet. Celui-ci le fixe par arrêté. Chaque année, des taux dits « de référence » sont fixés par arrêté conjoint des ministères des Finances et de la Santé pour les prix de journée : ces taux représentent les tarifs normaux que ne devraient pas dépasser les prix de journée, sauf motif particulier.

Les établissements peuvent exercer un recours contre l'arrêté préfectoral fixant le prix de journée devant diverses commissions administratives compétentes en matière d'assistance. Les prix de journée, établis au 1^{er} janvier, peuvent être révisés en cours d'année s'ils sont inférieurs ou supérieurs de plus de 5 % aux prix de revient réels. Un décret du 26 octobre 1956 a institué une commission départementale chargée d'émettre un avis sur la fixation des prix de journée des établissements.

2°) *Le remboursement des prix de journée (42).*

En 1957, l'A. L. S. E. A. a perçu 110.539.200 francs au titre des remboursements de prix de journée.

(42) Cf. PICQUENARD, *op. cit.*, p. 36 et s.

a) *Qui assure le remboursement ?*

1^o) *Le service de l'Aide Sociale à l'Enfance (loi du 5 juillet 1944).*

Ce service a la charge des frais d'entretien et de rééducation des mineurs confiés à des personnes ou à des institutions charitables en vertu des dispositions :

- du titre 1 de la loi du 24 juillet 1889 relative à la déchéance des droits de puissance paternelle ;
- de la loi du 19 avril 1898 sur la répression des violences, voies de fait, actes de cruauté et attentats commis sur des enfants ;
- de la loi du 11 avril 1908 sur la prostitution des mineurs ;
- du décret-loi du 30 octobre 1935 sur la protection de l'enfance (mineurs vagabonds) ;
- des articles 375 et suivants du Code civil sur la correction paternelle.

Le service de l'Aide sociale à l'enfance, qui rembourse l'intégralité des frais de prise en charge, peut se retourner contre les familles, si leurs ressources le permettent : le tribunal fixe ordinairement la part des frais d'entretien qui demeure à leur charge, car la famille reste tenue de l'obligation alimentaire. En matière de correction paternelle, la totalité de prix de journée est à la charge de la famille, qui a pris l'initiative du placement. De même, l'Aide sociale à l'enfance peut intervenir auprès des caisses d'Allocations familiales pour que lui soit versé le montant des allocations et majorations auxquelles le mineur ouvre droit.

Aux prix de journée applicables au mineur en internat, on peut assimiler diverses indemnités versées dans les mêmes conditions aux œuvres par l'Aide sociale à l'enfance : pour les mineurs placés dans des familles, soumis à l'obligation scolaire ou titulaires d'un contrat d'apprentissage, le remboursement se fait sur la base de la pension fixée par le préfet pour les mineurs du même âge en application de la loi du 15 avril 1943 sur l'Assistance à l'enfance et d'une indemnité supplémentaire représentant la participation aux frais d'entretien et de surveillance, dont le taux est également fixé par le préfet. Les mineurs placés à gages ouvrent droit à une indemnité représentant la participation aux frais de surveillance et éventuellement d'entretien dont le taux est fixé par le préfet. Le Comité de patronage de l'A. L. S. E. A. est essentiellement financé grâce à ces indemnités dérivées du prix de journée.

2^o) *Le service départemental de l'Assistance médicale gratuite.*

Ce service rembourse les frais occasionnés par les mineurs

présentant des anomalies physiques, sensorielles ou mentales. Il est nécessaire pourtant que l'établissement ait été habilité par le préfet à recevoir des malades à ce titre et que les familles, dépourvues des ressources suffisantes, puissent bénéficier de l'assistance médicale gratuite.

3°) *Le Ministère de la Justice - Direction de l'Education Surveillée.*

Aux termes de l'ordonnance du 18 août 1945, les frais d'entretien et de rééducation des mineurs délinquants, placés dans un centre en exécution de l'ordonnance du 2 février 1945 ou des textes postérieurs, sont à la charge du ministère de la Justice. Les règles sont les mêmes que pour la prise en charge par l'Aide sociale à l'enfance. La Direction de l'Education Surveillée récupère éventuellement la part contributive due par les familles et le montant des allocations familiales.

4°) *La Sécurité Sociale.*

Elle prend en charge les frais de séjour des enfants placés dans un établissement de soins lorsque les parents sont assurés sociaux. La prise en charge est ordinairement de 80 % du montant de la dépense : le reste est supporté, soit par les parents, soit par l'Assistance médicale gratuite. L'établissement doit être agréé par la Sécurité Sociale.

b) *La procédure du remboursement.*

Pour les mineurs délinquants, des mémoires trimestriels sont établis et transmis au ministère de la Justice par l'intermédiaire du préfet. Les états doivent indiquer le nom, l'âge du mineur, la date de la décision judiciaire, la durée du séjour et naturellement le prix de journée.

Pour les enfants en danger moral, les mémoires sont réglés par le préfet sur les crédits de l'Aide sociale à l'enfance.

Pour les enfants anormaux, les mémoires sont réglés sur les crédits de l'Assistance médicale gratuite.

La loi du 5 juillet 1944 vise à obtenir un règlement plus rapide des sommes dues. La notion de déconcentration domine, puisque c'est au préfet qu'incombe le soin de régler les mémoires. En pratique, les remboursements les plus tardifs sont ceux du ministère de la Justice : ces retards accroissent notablement les difficultés financières des associations régionales.

3°) *Les difficultés relatives aux prix de journée.*

Avant la loi du 5 juillet 1944, une assez grande anarchie régnait en matière de prix de journée. La création des associations

régionales eut pour conséquence une heureuse centralisation des états de frais. Le remboursement s'effectua dans des conditions plus satisfaisantes quand le Secrétariat d'Etat à la Santé décida de couvrir la différence entre les prix de journée et les versements effectifs.

Une autre difficulté résulta de la multiplicité des prix de journée : la complexité de la législation et la concurrence des administrations avaient abouti à la fixation de plusieurs prix de journée pour un même établissement suivant les catégories légale des mineurs. L'école professionnelle de Sacuny - Brignais près de Lyon ne comptait pas moins de huit prix de journée différents. Le ministère de la Santé réagit contre cette pratique, notamment dans une circulaire du 11 décembre 1953 : « il faut mettre fin à cette situation là où elle existe, un même prix de journée doit être fixé dans chaque établissement pour toutes les catégories de mineurs qu'il reçoit ». On songe aujourd'hui à fixer un prix de journée commun pour les établissements similaires de tout le territoire.

La préoccupation constante des ministères est la compression des prix de journée. Les divers postes des budgets sont passés au crible par les instructions ministérielles au nom de l'austérité budgétaire. Cette politique ne facilite pas le financement des œuvres privées.

C. — *Les subventions*

C'est un procédé essentiel de financement des associations régionales.

1°) *Importance numérique des subventions.*

Quelques chiffres permettront de la mesurer. De 1946 à 1950, l'A. L. S. E. A. a reçu plus de 65 millions de francs de subventions, se répartissant ainsi : 36 millions de la Sécurité Sociale, 20 millions du ministère de la Santé publique, 5.700.000 francs des caisses d'Allocations familiales, 2.900.000 francs du ministère de la Justice et 400.000 francs de subventions diverses. En 1957, l'A. L. S. E. A. a reçu 31 millions de subventions, dont 7.600.000 francs pour les associations affiliées ; il restait, en outre, 9.500.000 francs de subventions des années précédentes à utiliser. Les autres associations régionales sont financées par les pouvoirs publics dans des proportions analogues.

2°) *Diverses catégories de subventions.*

Les subventions octroyées peuvent être des subventions d'équipement ou de fonctionnement.

La subvention d'équipement permet soit le démarrage d'un établissement, soit son aménagement (travaux, équipement en mobilier, etc...) : c'est le plus souvent une subvention affectée. Une subvention d'équipement n'est octroyée à un établissement nouveau que si sa création s'inscrit dans le cadre du plan d'équipement régional établi par l'association de sauvegarde et approuvé par les ministères et la Sécurité Sociale.

La subvention de fonctionnement a pour but de couvrir les dépenses occasionnées par le fonctionnement général d'une institution privée. Cette subvention est annuelle : elle est allouée généralement à la fin de l'été, mais un acompte est souvent versé au printemps aux associations qui en font la demande. Les subventions de fonctionnement accordées aux associations régionales par le ministère de la Santé couvrent essentiellement les dépenses du secrétariat administratif, et, s'il y a lieu, celles de l'école de formation d'éducateurs.

L'avance de trésorerie est une forme dérivée de subvention : les associations régionales y ont souvent recours. Le ministère de la Santé a consenti, en 1957, à l'A. L. S. E. A., une avance de deux millions qui figure au passif du bilan sous la rubrique « dette à long terme ».

3°) *Qui octroie les subventions ?*

a) *Le ministère de la Santé publique et de la population.*

Les demandes de subvention d'équipement et de fonctionnement, présentées au titre de l'enfance inadaptée, doivent être adressées à la Direction générale de la population et de l'entraide, sous-direction de l'entraide, 7^e bureau. Dès 1943, le Secrétariat d'Etat à la Santé subventionnait largement les premières réalisations des associations régionales.

L'action prépondérante du ministère de la Santé dans la protection de l'enfance inadaptée justifie pleinement l'octroi de subventions par ses services. Aux termes du décret du 24 décembre 1945, n'entre-t-il pas dans ses attributions « ...de présider un Comité interministériel de coordination chargé... d'établir un plan d'équipement et de *financement* et d'en préciser les modalités de contrôle ? ».

b) *Les organismes de Sécurité Sociale et les Caisses d'Allocations familiales.*

C'est en 1948 que la Caisse nationale de Sécurité Sociale fut saisie, pour la première fois, par le ministère de la Santé d'une demande de participation à un programme d'équipement des centres d'observation et de rééducation pour enfants inadaptés. A

cette occasion, le ministre, après avoir mis l'accent sur l'intérêt national de la protection de l'enfance inadaptée, fit état des réalisations déjà effectuées et indiqua que le programme d'équipement établi en collaboration avec des associations régionales prévoyait, pour les années 1949 - 1950, des dépenses de l'ordre de 261 millions alors que les crédits mis à la disposition du ministère pour 1948 s'élevaient seulement à 21 millions. La Caisse nationale, estimant que l'inadaptation de la jeunesse appelait un effort considérable auquel la Sécurité Sociale, dans sa mission de prévention, devait contribuer largement, donna un avis de principe favorable à sa participation au plan d'équipement sous réserve d'une enquête menée auprès des caisses de Sécurité Sociale sur le fonctionnement des centres.

Une circulaire ministérielle n° 164 S. S. en date du 25 mai 1948 posa les principes généraux de la contribution financière des organismes de Sécurité Sociale à la protection de l'enfance inadaptée. Aux termes de ce texte, l'équipement des établissements sanitaires devait être assuré en partie par les caisses de Sécurité Sociale, tandis que les caisses d'Allocations familiales auraient la charge des maisons sociales. La nécessité d'un agrément était posée. La participation de la Caisse nationale et des caisses régionales aux dépenses d'équipement et de démarrage était admise : quant aux dépenses de fonctionnement, les organismes de Sécurité Sociale ne pourraient les couvrir s'ils participaient déjà aux remboursements des prix de journée. Une enquête devait être menée par les caisses régionales de Sécurité Sociale et les caisses d'Allocations familiales auprès des établissements (effectif, proportion d'enfants d'assurés sociaux ou de bénéficiaires d'allocations familiales, budget, qualité technique et sociale de l'établissement, possibilités financières, etc...). Pour obtenir ces renseignements, les caisses régionales entreraient en contact avec les associations de sauvegarde et les fonctionnaires intéressés dans le cadre de la commission régionale d'action sanitaire et sociale. La participation de la Caisse Nationale devait, à l'origine, permettre d'assurer la totalité des dépenses des associations régionales, la moitié de celles des œuvres privées et le quart de celles des établissements publics.

On mesure, dans ces conditions, l'ampleur de l'effort financier accompli. En avril 1950, 400 millions avaient été répartis. A la fin de 1955, les sommes affectées à la création, à l'aménagement et à l'équipement des établissements atteignaient près de deux milliards de francs (43). Cet effort financier considérable semble

(43) P. ALLAYS, *L'enfance inadaptée et les organismes de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales, Sauregarde*, nos 9-10, novembre - décembre 1955, p. 615.

devoir se poursuivre. En tout cas, le ministère des Finances, en raison de l'appoint de la Sécurité Sociale, a tendance à réduire les crédits alloués au ministère de la Santé : cette position risquerait d'avoir de graves conséquences au cas où la Sécurité Sociale cesserait sa collaboration ou en réduirait le montant.

La Sécurité Sociale est donc le principal « bailleur de fonds » des associations régionales. Elle en vient aussi à subventionner des établissements publics. Lors d'une réunion de la commission du plan d'équipement enfance inadaptée de la Caisse nationale de Sécurité Sociale, le 5 février 1958, ont été présentées des demandes de subventions émanant du ministère de la Justice pour la création d'institutions publiques d'éducation surveillée. Une discussion s'engagea sur la légitimité de principe d'une telle subvention : le contrôle par des organismes de Sécurité Sociale d'établissements relevant directement d'un ministère n'est pas sans soulever des difficultés qu'on a essayé de tourner en constituant des associations privées de la loi de 1901, chargées de gérer l'établissement au nom du ministère. La Caisse Nationale a d'ailleurs pour principe de financer identiquement les établissements publics et privés : des classes de perfectionnement de l'Education Nationale ont déjà été subventionnées par elle.

c) Autorités et collectivités diverses.

Le ministère de la Justice subventionne les institutions et services recevant des mineurs délinquants, notamment les services sociaux pres des tribunaux, les centres d'observation et de rééducation et les foyers de semi-liberté.

A l'échelon régional ou local, diverses collectivités ou organismes contribuent par leurs subventions au financement des associations régionales : conseils généraux, municipalités, caisses d'épargne, unions régionales des sociétés de secours minières, services intéressés à l'amélioration de l'habitat rural (Génie rural, Crédit agricole).

4°) Le mécanisme des subventions.

a) Composition des dossiers.

Toute demande de subvention donne lieu à l'établissement d'un dossier dont des circulaires ministérielles nombreuses et détaillées fixent la composition.

1) La circulaire Santé publique du 1^{er} mai 1950 relative aux demandes de subvention d'équipement présentées au titre de l'enfance inadaptée prescrit la constitution de trois sous-dossiers :

— Sous-dossier administratif : exposé des besoins de la région en effectifs par catégories d'établissements, renseignements généraux sur l'organe demandeur (nom, adresse du siège social), statuts, liste des membres du conseil d'administration), titres de propriété ou indication de la durée du bail en cours dans l'immeuble où les travaux seront effectués, renseignements financiers (recettes et dépenses annuelles, capital, budget prévisionnel, montant et calcul du prix de journée de l'établissement) ;

— Sous-dossier de fonctionnement technique : catégories d'enfants reçus, modalités d'admission, règlement intérieur, annuaire du personnel ;

— Sous-dossier des travaux : devis (économie générale du projet présentée par l'architecte, devis estimatif détaillé, devis prévoyant l'exécution des travaux en plusieurs tranches), plans, devis estimatifs mobiliers éventuels accompagnés d'appels d'offres, propositions de financement des travaux envisagés.

Les demandes présentées à la Caisse Nationale de Sécurité Sociale doivent comporter, en outre, des précisions sur le nombre d'enfants d'assurés sociaux et de bénéficiaires des allocations familiales parmi les effectifs de l'établissement, une appréciation de la Caisse régionale, l'indication des participations que les caisses sont disposées à accorder ou accordent déjà, de la contrepartie assurée par l'établissement, enfin un extrait du procès-verbal de la commission régionale d'action sanitaire et sociale qui a donné son avis après avoir eu communication des avis des caisses locales.

2) Les dossiers de subventions de fonctionnement doivent être ainsi constitués :

- Bilan financier de l'association, recettes et dépenses ;
- Compte d'exploitation de l'année écoulée portant indication de l'utilisation de l'ensemble des ressources de l'association pour chacune de ses activités ;
- Budget de l'année en cours, avec individualisation de chaque activité de l'association ;
- Rapport moral portant non seulement sur les activités « classiques » de l'association, mais sur le fonctionnement des établissements gérés directement par elle ;
- Liste des déplacements effectués par les dirigeants de l'association ;
- Liste donnant la composition du conseil d'administration et du bureau ;
- Affiliations et radiations intervenues en cours d'année ;

— S'il y a lieu, modifications apportées aux statuts en cours d'année.

b) *L'acheminement des dossiers.*

Le dossier de subvention d'équipement doit recueillir l'avis favorable des directeurs et inspecteurs de la Population et de la Santé. Ces avis ne doivent être formulés qu'après étude approfondie des conditions d'organisation et de fonctionnement des établissements. Le service local des Ponts et Chaussées doit donner son avis à l'occasion des travaux immobiliers ; en cas d'acquisition d'immeubles, l'avis de l'administration des Domaines et de la commission de contrôle compétente est exigé. Les projets importants sont soumis pour avis au procureur de la République et à l'inspecteur d'Académie. Les demandes de subventions au ministère de la Justice sont établies conjointement par les associations régionales et les juges des enfants.

Le dossier de subvention de fonctionnement, après approbation de l'assemblée générale de l'association, est soumis pour avis à l'inspecteur divisionnaire de la Population.

Ce fonctionnaire transmet les dossiers au ministère de la Santé ou à la Caisse nationale de Sécurité Sociale. Dans ce dernier cas, le dossier fait l'objet d'un avis de la caisse d'Allocations familiales, de la caisse régionale de Sécurité Sociale et d'une étude complémentaire au ministère du Travail.

La subvention est accordée par le ministère de la Santé après avis de la commission interministérielle des subventions attribuées au titre de l'enfance inadaptée, soit par la Caisse nationale de Sécurité sociale après avis de la commission du plan d'équipement - enfance inadaptée.

c) *Le versement de la subvention.*

En ce qui concerne les subventions d'équipement accordées par le ministère de la Santé, le ministre prend un arrêté portant décision attributive de subvention. Cet arrêté est notifié à l'inspecteur divisionnaire de la Population et à l'association bénéficiaire. Celle-ci est tenue, sous peine d'annulation de la promesse de subvention, de commencer les travaux dans un délai de deux ans à compter de la décision. Les paiements sont effectués au fur et à mesure de la réalisation du projet jusqu'à concurrence des neuf dixièmes de la subvention. Le solde, soit le dixième de garantie, ne peut être versé qu'après achèvement des travaux. Les demandes d'ordonnancement sont accompagnées de toutes pièces justificatives utiles. Les dossiers produits en vue du verse-

ment des subventions doivent être soumis, préalablement à leur envoi au ministère, à l'examen des services spéciaux des Ponts et Chaussées et des Mines.

En ce qui concerne les subventions d'équipement accordées par la Caisse nationale de Sécurité Sociale, la décision attributive de subvention est notifiée par la Caisse nationale au directeur régional de la Sécurité Sociale. Les versements sont échelonnés suivant les besoins de trésorerie et effectués entièrement à l'échelon régional. Les fonds ne sont versés que si les caisses régionales participent à la gestion des associations bénéficiaires.

§ 2. — LE CONTRÔLE FINANCIER DES ASSOCIATIONS RÉGIONALES

La participation majeure de l'Etat et des organismes de Sécurité Sociale au financement des associations régionales donne lieu, de la part des bailleurs de fonds, à un légitime contrôle. Ce contrôle, qui résulte des textes relatifs aux associations subventionnées, s'ajoute aux contrôles judiciaires, administratifs et techniques qui pèsent sur les associations régionales.

A. — *Les textes relatifs aux associations subventionnées*

Ils sont fort nombreux, car la pratique de la subvention s'est généralisée : toute association d'intérêt général bénéficie, de nos jours, de l'appui financier de l'Etat. Enumérons quelques textes :

- Décret du 25 juin 1934 : « Toute association qui reçoit une subvention de l'Etat est tenue de fournir des budgets et comptes au ministre qui octroie la subvention. Elle peut, en outre, être invitée à présenter les pièces justificatives de ses dépenses et tous autres documents dont la production serait jugée utile. Tout refus de communication entraînerait la suppression de la subvention. Il est interdit à toute association, société ou collectivité ayant reçu une subvention d'en employer tout ou partie en subventions à d'autres associations, sociétés ou collectivités privées, sauf autorisation formelle visée par le contrôleur des dépenses engagées » ;
- Le décret du 30 octobre 1935 organise un contrôle de l'Etat sur les « sociétés, syndicats et associations ou entreprises de toute nature ayant fait appel au concours financier de l'Etat ». Toute association bénéficiaire d'une subvention est soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée ;
- Le décret du 10 avril 1937 soumet au contrôle les organismes privés bénéficiant de l'intervention financière d'une collectivité publique ou de celle d'un organisme chargé d'assurer l'exécution des dispositions légales ;

- Le décret-loi du 20 mars 1939 dispose que les associations et fondations reconnues d'utilité publique, dont plus de la moitié des ressources est fournie par l'Etat, sont placées sous la compétence régulière de l'inspection des Finances : assimilées à des administrations publiques, elles sont soumises au contrôle de la Cour des Comptes ;
- La loi du 14 janvier 1943 soumet au contrôle prévu par le décret du 30 octobre 1935 les organismes de toute nature recevant une subvention au moins égale à 5 millions ;
- L'arrêté du 13 octobre 1943 réglemente la comptabilité des établissements et institutions privés fonctionnant dans le domaine de l'assistance avec le concours financier de l'Etat ou d'autres collectivités publiques ;
- L'article 112 de la loi de finances du 31 décembre 1945 reprend les dispositions du décret-loi du 25 juin 1934 ;
- La loi du 4 août 1947 soumet les organismes subventionnés aux vérifications des comptables du Trésor, de l'inspection générale et de la Cour des Comptes ;
- Le décret du 28 août 1949 organise un contrôle des opérations immobilières poursuivies par les services publics et les organismes recevant le concours financier de l'Etat ;
- Le décret du 2 février 1955 prévoit que le contrôle sur place de l'application des lois d'aide sociale, confié au directeur départemental de la Population et de l'Aide sociale et au directeur de la Santé, s'étend aux œuvres et établissements privés qui bénéficient de l'intervention financière des collectivités publiques ou des organismes de Sécurité Sociale, que cette intervention revête la forme de remboursement du prix de journée ou de subvention.

L'abondance même de ces textes témoigne du souci du législateur d'exercer un contrôle approfondi sur les fonds qu'il distribue de plus en plus largement.

B. — *Le contrôle financier sur les associations régionales*

Un contrôle strict était organisé par les statuts-types de 1943 : toute demande de subvention était adressée au préfet régional qui la transmettait assortie d'un rapport motivé à l'administration intéressée. Pour toutes les sommes versées à titre de subvention par l'Etat, une collectivité ou un établissement public, l'association régionale bénéficiaire devait tenir une comptabilité soumise au contrôle des agents compétents de l'administration des Finances. Elle devait, en outre, fournir tous les trois mois une situation budgétaire globale. La plupart de ces obligations,

imprégnées d'un dirigisme excessif, ont disparu. Quelles autorités contrôlent aujourd'hui financièrement les associations régionales ?

Les directeurs et inspecteurs de la Population exercent un contrôle sur place dans le cadre des décrets du 30 octobre 1935 et du 2 février 1955. Ils interviennent notamment à l'occasion de la fixation des prix de journée et de l'attribution des subventions. En vertu de l'arrêté du 13 octobre 1943, tout établissement doit pouvoir présenter :

- une comptabilité comportant le détail des opérations de gestion ;
- les pièces justificatives de ces opérations ;
- les documents présentant la gestion financière de la période considérée et le bilan.

Dans les deux mois qui suivent la date de clôture de chaque exercice, il doit être établi un compte général des opérations financières de l'exercice et un bilan à la date de la clôture. La tenue correcte de cette comptabilité, tout en régularisant le fonctionnement de l'œuvre, facilite le contrôle financier et l'établissement du prix de journée.

Les trésoriers-payeurs généraux concourent avec les représentants du ministère de la Santé à l'exercice de ce contrôle. Le trésorier-payeur général de Meurthe-et-Moselle suit, depuis plusieurs années, les finances de l'A.L.S.E.A.

La gestion des associations régionales de Paris et de Lyon a fait l'objet d'un contrôle de la Cour des Comptes en 1950. Ce contrôle ne s'est pas étendu à l'ensemble des associations régionales, mais la loi du 4 août 1947 légitimerait sa généralisation. La Cour des Comptes a demandé les renseignements suivants :

- Statuts de l'association et liste des établissements gérés ou affiliés ;
- Comptes d'exploitation, bilans, rapports financiers et moraux depuis l'origine de l'association ;
- Tableau des subventions accordées ;
- Effectif du personnel salarié depuis l'origine de l'association.

La Cour réclame, en outre, communication sur place des registres de délibérations du conseil d'administration et des livres et pièces justificatives de comptabilité. Sont à fournir par écrit des indications sur les taux et modalités de remboursement des frais de déplacement des membres de l'association et du personnel

salarié, le montant des ressources propres, les activités de l'association, des œuvres affiliées et non affiliées, les rapports de l'association et des œuvres, la contribution de l'association à l'élaboration du plan d'équipement. Ce contrôle, qui porte sur l'ensemble de la gestion administrative et financière de l'association, est celui qui pèse sur tous les organismes publics et para-publics subventionnés : le contrôle par la Cour des Comptes d'une association privée n'en est pas moins contestable du point de vue des principes, car la Cour des Comptes est une juridiction administrative chargée de juger la régularité des comptes des comptables publics.

Le contrôle par les organismes de Sécurité Sociale s'exerce à l'occasion de la présentation des demandes de subvention et du versement aux associations bénéficiaires des fonds octroyés.

C. — *La dévolution des biens des associations régionales en cas de dissolution*

C'est là une question qui aurait dû normalement trouver place dans la première section de ce chapitre. En effet, les statuts auraient dû prévoir qu'en cas de dissolution, l'assemblée générale de l'association, après désignation de commissaires chargés de la liquidation des biens, attribuait l'actif à un ou plusieurs établissements ou associations analogues, publics ou reconnus d'utilité publique (44). C'est la formule des statuts-types des associations reconnues d'utilité publique : c'était d'ailleurs le texte de l'article 16 des statuts du Comité Nancéen de Protection de l'enfance et de l'A.L.S.E.A. — à une phrase près — jusqu'en 1950.

Or, les statuts actuels nous obligent à classer la dévolution des biens sous la rubrique du contrôle financier des associations régionales. L'article 16 actuel dispose en effet : « Les biens de l'association reviendront à l'Etat, sauf remise par ce dernier, s'il le juge bon, à une personne morale privée ou publique poursuivant un but similaire. En ce qui concerne le château de Tonnoy, l'association soumettra la dévolution de ce bien à l'approbation du Secrétaire d'Etat à l'Enseignement technique, à la Jeunesse et aux Sports ». Cette nouvelle rédaction de l'article 16, votée par l'assemblée générale du 6 juillet 1950, avait été imposée à l'association par une lettre du ministre de la Santé en date du 19 janvier 1950.

Il est du reste curieux de retracer l'évolution de cet article 16.

(44) Le Conseil d'Etat a estimé que l'actif social d'une association devait être attribué à un groupement poursuivant des buts similaires, C.E., 21 mai 1943. Société d'encouragement au progrès, Rec., p. 129.

En 1937, le Comité Nancéien de Protection de l'enfance adopte une rédaction conforme aux statuts-types des associations reconnues d'utilité publique. En 1944, les statuts ajoutent un membre de phrase : « Cette dévolution doit être approuvée par le préfet régional ». En 1946, « les préfets des départements du ressort de la Cour d'Appel de Nancy » remplacent « le préfet régional ». Enfin, en 1950, est adopté l'article 16 actuel.

Ces modifications de forme sont le symptôme d'une « publication » croissante de l'association. L'attribution à l'Etat des biens de l'association en cas de dissolution est une garantie pour celui-ci : il se prémunit ainsi contre les conséquences d'une éventuelle cessation d'activité. L'Etat redoute, dans ce cas, une dispersion des établissements entre les œuvres privées plus ou moins compétentes et, partant, l'anéantissement des efforts de l'association régionale en vue d'un équipement rationnel. Du reste, la dévolution au profit de l'Etat n'est pas une fin en soi : les biens de l'association régionale pourront être remis « à une personne morale poursuivant un but similaire ». Ce libéralisme reste toutefois relatif puisqu'il s'agit pour l'Etat d'un pouvoir discrétionnaire.

C'est au nom de l'intérêt général qu'intervient l'Etat, mais aussi en tant que bailleur de fonds : ayant investi des sommes importantes pour aider financièrement les associations régionales, il veut s'assurer que le profit de son effort lui reviendra en fin de compte. Cet article 16 est en dernière analyse un instrument de contrôle financier à long terme. C'est aussi le biais par lequel l'Etat pourra, le cas échéant, intégrer les associations régionales à l'administration et les transformer en service public.

§ 3. — LE BUDGET 1957 DE L'A.L.S.E.A.

Illustrons nos développements sur la vie financière des associations régionales par un exemple concret, le budget 1957 de l'A.L.S.E.A. Née en pleine guerre, l'A.L.S.E.A., dont les débuts furent pénibles, a dû faire face à des difficultés chroniques de trésorerie qui continuent aujourd'hui à entraver son action. L'insuffisance de ses ressources propres, les retards dans le remboursement des prix de journée joints à la hausse du coût de la rééducation et à l'extension de ses activités en Lorraine et en Champagne ont été à l'origine de ces difficultés. Un déficit préoccupant a été ainsi la rançon du dynamisme de l'association.

A une conception mi-commerciale, mi-administrative, des finances de l'association, a été substituée, en 1955, une conception administrative, l'A.L.S.E.A. devant chercher simplement à équilibrer ses dépenses et ses recettes : l'appui de l'Etat assuré grâce

aux modifications des prix de journée et aux subventions lui permet de combler les vides les plus dangereux au fur et à mesure qu'ils se creusent.

L'examen du budget de l'A.L.S.E.A. fait apparaître une distinction fondamentale : d'une part, le compte propre de l'association (ressources et dépenses propres) qui a un caractère essentiellement privé ; d'autre part, les centres et services en gestion, vivant exclusivement des prix de journée ou des subventions et dont les fonds sont publics. Ces centres et services en gestion sont strictement contrôlés par les autorités publiques ; le président de l'A.L.S.E.A. ne relève, au contraire, en ce qui concerne la gestion des biens de l'association, de l'emploi des cotisations, des dons et des arrérages, que du conseil d'administration et de l'assemblée générale (45).

A. — *Le compte propre de l'association*

Les dépenses sont constituées par :

- la cotisation à l'Union Nationale des Associations régionales (300.000 francs par an) ;
- les déplacements des dirigeants : liaison avec les sections départementales et l'U.N.A.R., congrès de l'U.N.A.R. ;
- les frais de bureau, de personnel et une participation aux frais de secrétariat ;
- les frais de propagande.

Les recettes résultent des arrérages, des dons, des cotisations et d'une participation du fonds de réserve. Celui-ci constitue un fonds de roulement disponible en vue de toute éventualité.

B. — *Les centres et services en question*

1°) *Secrétariat administratif.*

Les dépenses de ce service correspondent à un budget approuvé par le ministère de la Santé et couvert, en grande partie, par une subvention de ce ministère (1.755.000 francs en 1957). Les centres participant aux frais du secrétariat qui centralise leur comptabilité.

2°) *Le service social spécialisé proprement dit.*

Ce service assure les enquêtes demandées par les autorités

(45) Cette distinction a été précisée notamment en 1954, à l'occasion d'une révision du classement des comptes courants provoqués par la Cour des Comptes. Cette révision avait pour objet de déceler si, parmi les comptes des comptables publics, il n'en existait pas dont les avoirs représentaient des fonds privés et inversement.

judiciaires, les démarches et enquêtes nécessitées par la situation des enfants confiés à l'association et la liaison administrative avec les juges des enfants. En 1957, il a été financé par une subvention de 1.100.000 francs de la Chancellerie. Les autres recettes sont constituées par les remboursements d'enquêtes sociales et d'enquêtes de divorce ; en effet, chaque enquête pénale donne lieu à la perception au profit du Service social d'une somme forfaitaire fixée par arrêté du 1^{er} mars 1945, ainsi qu'à un remboursement des frais de transport et de tournée. Les enquêtes ordonnées par le magistrat instructeur, lors des procédures de divorce, notamment en ce qui concerne la garde des enfants, sont remboursées dans des conditions analogues en vertu des décrets du 9 octobre 1945 et 27 novembre 1946. Le montant de ces divers remboursements est d'ailleurs très minime. Tout le personnel du Service social est rétribué par l'A.L.S.E.A.

Le financement de ce service a toujours été une cause de souci pour l'A. L. S. E. A. et pour les autorités publiques. La subvention du ministère de la Justice est si notoirement insuffisante que l'A. L. S. E. A. risque d'être amenée, dans un proche avenir, à interrompre l'activité du service et à licencier son personnel.

3°) *L'Assistance éducative.*

Ce service est financé par la Caisse d'Allocations familiales de Meurthe-et-Moselle sur la base d'un indemnité de dix francs par jour et par enfant et au moyen de subventions du ministère de la Santé publique et du Conseil général de Meurthe-et-Moselle.

4°) *La tutelle aux Allocations familiales.*

Ce service assure l'instruction et l'exécution des tutelles, l'administration des fonds et le contrôle de l'exercice des tutelles. Il est financé, depuis 1955, sur la base d'une indemnité de gestion et de surveillance de trente francs par jour et par enfant en tutelle. Une convention a été conclue en ce sens avec la Caisse d'Allocations familiales du régime général et avec la Caisse mutuelle agricole. Le régime minier et la S. N. C. F. participent également au financement de la tutelle en ce qui concerne leurs allocataires respectifs.

5°) *Le Comité de patronage.*

Ce service organise le placement des mineurs qu'il est inopportun de mettre dans un établissement de rééducation (placement rural ou en apprentissage). Il est financé sur la base d'une indemnité journalière de surveillance assimilable au prix de journée du mineur en internat et fixée par arrêté préfectoral.

6°) *Les centres d'observation et de rééducation.*

Au chapitre des dépenses figurent les salaires et les charges, les locaux et le matériel, l'entretien des enfants, l'atelier et les dépenses diverses. Au chapitre des recettes, grosse prédominance des prix de journée : plus de cent millions de francs pour les cinq centres en 1957. Les autres recettes sont constituées par les subventions et les recettes en atténuation. A noter, parmi les recettes du centre de rééducation pour garçons de la Haute-Malgrange, le produit de la taxe d'apprentissage et, pour les trois centres de rééducation, les ressources fournies par les ateliers et la ferme. Un compte spécial est réservé aux deux services d'observation en milieu ouvert dont les ressources proviennent des remboursements du prix de journée.

7°) *Les foyers.*

Leurs ressources normales sont les recettes en atténuation et les prix de journée. Une subvention d'installation de trente millions de francs a été accordée à l'A. L. S. E. A. en 1957 - 1958 par le ministère de la Santé publique et de la population pour la construction et l'aménagement du foyer des jeunes travailleuses de Villers, qui a succédé au foyer Saint-Nicolas, en septembre 1958.

C. — *Le bilan de 1957*

Présenté à l'assemblée générale de juin 1958, il comporte les postes suivants :

- 1°) *actif* : anciens postes d'immobilisation ;
travaux à amortir ;
stocks de marchandises existants dans les centres ;
droits constatés : frais engagés en 1957 et non encore remboursés par les ministères et services débiteurs ; subventions accordées, mais non encore versées ;
réalisables : portefeuille de titres, dépôts en caisse, aux chèques postaux et dans les banques.
- 2°) *passif* : fonds de réserve ;
reliquats de subvention à utiliser ;
dette à long terme (avance permanente consentie par le ministère de la Santé) ;
dette à court terme : charges sociales à payer et allocations à reverser, factures à régler aux fournisseurs, retenues de garantie faites aux entrepreneurs.

Le bilan fait apparaître, au 31 décembre 1957, un déficit constaté de plus de six millions de francs. Ce déficit ne met nullement en cause la gestion de l'association : il met plutôt en relief le fait que les associations régionales dépendent uniquement des pouvoirs publics qui pourraient discrétionnairement cesser leur collaboration financière du jour au lendemain. Les prix de journée et les subventions sont pratiquement les seules ressources des associations régionales dont l'existence même est constamment menacée par des difficultés financières.

§ 4. — APPRÉCIATION

A. — *Rappel des dispositions de la loi de 1901 relatives aux ressources des associations privées*

La loi du 1^{er} juillet 1901 autorise les associations déclarées à percevoir les cotisations de leurs membres, les sommes fixées pour le rachat de ces cotisations et les subventions de l'Etat, des départements et des communes (46). Toutefois, il a été admis, dès 1901, que l'énumération législative n'était pas limitative. Les associations déclarées peuvent, en toute sécurité, disposer de certaines autres ressources : droit d'entrée assimilable à une cotisation, prix des fournitures livrées ou des services rendus, revenus des biens de l'association, revenus que l'association peut tirer de l'activité de ses membres. La faculté pour un associé d'effectuer un rapport mobilier ou immobilier n'est plus aujourd'hui sérieusement contestée. D'autres ressources sont tolérées : libéralités minimales, sommes résultant d'appels à la générosité publique. L'interdiction de recevoir des dons et des legs, pièce maîtresse du statut des associations déclarées en 1901, a été elle-même tempérée d'exceptions nombreuses résultant de lois postérieures.

Les associations reconnues d'utilité publique peuvent bénéficier, en plus des ressources reconnues aux associations déclarées, de dons et de legs et jouissent, de ce fait, d'une pleine et entière capacité.

B. — *Les ressources des associations régionales et la loi de 1901*

La licéité des prix de journée en tant que ressources d'une association privée ne fait pas de doute. L'institution privée qui héberge un mineur rend un service et il est normal qu'elle en soit rétribuée, le prix versé devant correspondre exactement au

(46) Loi du 1^{er} juillet 1901, art. 6

service rendu et aux frais occasionnés par sa prestation. Toute la réglementation des prix de journée, en matière hospitalière, repose sur ce principe simple. Bien que ne figurant pas dans le texte de 1901, cette ressource est loin d'être contraire à son esprit.

Le financement public de la bienfaisance privée est d'ailleurs un trait caractéristique de ces dernières années. Les ressources des œuvres privées ont diminué tant du fait des dévaluations monétaires, que de la raréfaction des apports privés. D'autre part, la rééducation est plus coûteuse qu'autrefois, non seulement parce qu'il y a plus d'enfants à rééduquer, mais parce que les méthodes se sont améliorées et qu'elles exigent un personnel nombreux et spécialisé. La bienfaisance a dû s'adapter aux conditions économiques modernes : la notion de bienfaisance ne se traduit plus comme par le passé par la gratuité des services ou le travail bénévole, elle se définit par le but même de l'œuvre et l'intention de bienfaisance qui s'y révèle. Dans un avis du 6 mars 1951, le Conseil d'Etat a confirmé cette évolution et la licéité du prix de journée comme ressource d'une association de bienfaisance ; « considérant qu'à la suite des mesures prises, notamment par la loi du 5 juillet 1944, en vue du remboursement aux institutions privées des frais d'entretien de certains enfants, les associations sus-indiquées conservent le bénéfice desdites dispositions lorsqu'elles accomplissent leur mission non seulement avec leurs ressources propres, mais aussi grâce aux versements faits en application de telles mesures par des collectivités publiques ou des organismes de Sécurité Sociale » (47).

Le procédé de la subvention est expressément mentionné par l'article 6 de la loi de 1901. Mais le législateur estimait que les dispensateurs de deniers publics n'accorderaient qu'avec réserve et seulement en cas de nécessité absolue des fonds à des groupements non reconnus d'utilité publique. Même reconnus d'utilité publique, les groupements devaient se procurer des ressources par leurs propres moyens et ne pas s'en remettre exclusivement à la subvention. Les auteurs classiques insistent sur le caractère précaire de la subvention, renouvelable ou non au gré de l'administration (48).

Or, dans le cas des associations régionales, la subvention apparaît comme un procédé de financement régulier et quasi-automatique : la subvention de fonctionnement est octroyée régulièrement chaque année, les subventions d'équipement couvrent les frais d'aménagement des établissements au fur et à mesure de leur ouverture. Certes, l'administration rappelle périodiquement aux associations la vraie nature de la subvention :

(47) RAUZY - PICQUENARD, *op. cit.*, p. 262.

(48) Cf. notamment G. JÈZE, *op. cit.*, tome II, p. 46 et s.

« les subventions, accordées par le ministère de la Santé aux associations régionales, ont un caractère de participation au budget accordée par mes services et non de couverture intégrale des dépenses envisagées par l'association. Les ressources propres, sur lesquelles je vous demande depuis plusieurs années de faire porter votre effort, doivent vous permettre de parfaire la subvention de l'Etat et de réaliser ainsi les buts que votre conseil d'administration s'est fixés » (49). Remarquons au passage que les ressources propres sont destinées selon l'administration à parfaire la subvention de l'Etat, alors que, dans la théorie classique de l'association privée, la subvention devait compléter les ressources propres. Quoi qu'il en soit, l'importance numérique et la périodicité des subventions reçues par les associations régionales différencient nettement ces organismes des associations privées ordinaires.

Un dernier problème reste à examiner : l'intérêt que trouve l'Etat à subventionner ainsi les œuvres privées. Quelle que soit l'étendue de la participation de l'Etat, elle est moins coûteuse que s'il exploitait lui-même et directement les œuvres. C'est là non une adhésion à la conviction de dynamiques créateurs d'œuvres, mais l'affirmation de cette vérité que si le secteur privé peut parfois faire appel à l'improvisation, l'Etat, lui, ne le peut pas. En aucune manière, il ne saurait se contenter de demi-mesures, de demi-réalisations. Il doit, en outre, se soumettre aux normes rigides du droit administratif et de la comptabilité publique qui enlèvent parfois à son action la souplesse désirable. D'un point de vue strictement financier, l'activité des œuvres, même largement rétribuée par l'Etat, est donc avantageuse pour les finances publiques.

Si l'octroi de subventions par les collectivités publiques à des organismes privés ou semi-publics est une pratique courante, les modalités en sont assez diverses. Le contrôle de la Cour des comptes, dont nous avons vu quelques applications épisodiques dans le cas des associations régionales, s'exerce sur tout organisme gestionnaire et comptable de fonds publics. En revanche, on ne trouve nulle trace dans les associations régionales de commissaires aux comptes ou de ces contrôleurs financiers institués par le décret-loi du 30 octobre 1935 et devenus contrôleurs d'Etat depuis une ordonnance du 23 novembre 1944 : ces fonctionnaires, qui doivent être régulièrement convoqués aux séances d'administration et des assemblées générales, ont un pouvoir d'investigation sur pièces et sur place pour l'examen des écritures, du bilan et des comptes. Ils exercent leur contrôle sur les sociétés d'économie

(49) Lettre du Ministre de la Santé Publique au Président de l'A. L. S. E. A., en date du 1^{er} octobre 1954.

mixte, les entreprises nationalisées et sur certains services publics industriels et commerciaux et établissements publics. Les associations régionales restant par nature des œuvres privées sont dispensées de ce contrôle : seul un expert-comptable diplômé procède annuellement à l'examen de la comptabilité et du bilan de l'association, mais cet examen n'a rien d'obligatoire.

SOUS-SECTION V

Les rapports des Associations Régionales et des Œuvres privées

Les associations régionales sont des organismes de coordination à l'échelon régional : elles ont pour but de réunir en un seul et même faisceau les initiatives des administrations publiques et des œuvres privées. Mais un pouvoir de coordination ne se conçoit pas sans la faculté de donner des ordres ou du moins des conseils : si on voit mal une association régionale donner des directives à une administration publique, en revanche, elle peut orienter les œuvres privées en vue d'une plus grande efficacité. « En fait, il n'est rien de plus ambigu que ce terme de coordination, dont l'imprécision même a probablement fait la fortune : coordonner, ce peut être fixer à chacun un champ d'action dans les limites d'un plan d'ensemble qu'on se réserve le droit d'établir. Chaque élément coordonné conserve dans son domaine sa liberté d'action et garde le choix des moyens et des méthodes. Mais ce peut être aussi soumettre ces éléments à une direction plus ou moins déguisée » (50). En tout cas, l'organisme coordonnant domine les organismes coordonnés : il n'existe plus entre eux une collaboration égalitaire, mais un lien de subordination.

Quels sont les principes directeurs de la politique des associations régionales à l'égard des œuvres privées ? Comment ont-ils été mis en œuvre ?

§ 1. — LES PRINCIPES DIRECTEURS DE LA POLITIQUE DES ASSOCIATIONS RÉGIONALES A L'ÉGARD DES ŒUVRES PRIVÉES

A. — *Les associations régionales et la coordination des œuvres privées*

La circulaire n° 429 du 5 mai 1947, qui définit les buts et le rôle des associations régionales, insiste sur leur mission de coordination.

(50) TRICOT, Essai sur les entreprises d'intérêt général, Thèse, Lyon, 1943, p. 79.

« Leur rôle consiste essentiellement dans :

4°) la coordination des diverses activités, souvent si éparpillées en ce domaine.

.....

4°) une action étendue près des œuvres privées recevant des enfants déficients ou en danger moral auxquelles elles apportent des conseils et une aide technique, qu'elles s'efforcent de spécialiser et d'intégrer dans un plan régional cohérent » (51).

Les associations régionales doivent intéresser étroitement les œuvres et institutions privées à leur entreprise de coordination. A cette fin, elles doivent leur fournir directives et conseils. Il ne s'agit pas d'imposer telle solution à l'œuvre privée, mais de lui en suggérer l'emploi. Tirant parti des consignes ministérielles après les avoir adaptées aux contingences locales, les associations régionales doivent démontrer qu'elles sont seules à même d'apporter les solutions nécessaires au problème de l'enfance inadaptée. Cela suppose d'abord que les œuvres soient informées de la mission dont les associations ont la charge ; cela suppose ensuite que celles-ci donnent elles-mêmes l'exemple, c'est-à-dire qu'elles puissent faire état de résultats encourageants dans les centres qu'elles gèrent directement. La première tâche de l'association régionale est donc de s'occuper de ses propres affaires avec assez de bonheur pour inspirer confiance aux œuvres privées qui, dès lors, n'hésiteront plus à s'adresser à elle.

L'association régionale pourra alors efficacement conseiller les œuvres sur le plan administratif (implantation, demande d'habilitation ou de reconnaissance des établissements) et technique (organisation des locaux, méthodes de rééducation, catégories d'enfants en fonction de l'urgence régionale). Elle pourra obtenir une spécialisation des établissements en fonction du plan d'équipement régional. C'est souvent au sein de l'association régionale qu'un médecin ou un éducateur, désireux d'ouvrir un centre, trouvera les techniciens de l'équipe future de direction (psychiatre, psychologue, directeur, instituteur, assistante sociale) qui, avant l'ouverture du centre, détermineront la catégorie d'enfants qui y seront reçus, les habilitations à demander et les techniques de rééducation à appliquer. De même, l'association régionale pourra aider de ses conseils les responsables des établissements qui désireraient se transformer, s'accroître et qui se heurtent à quelque difficulté. Enfin, elle pourra transmettre les demandes de subventions formulées par les œuvres privées grâce aux rapports étroits qu'elle entretient avec les ministères et organismes « payeurs ».

(51) RAUZY - PICQUENARD, *op. cit.*, p. 583.

B. — *Les réticences des œuvres privées*

Dans les faits, l'action des associations régionales, telle qu'elle a été définie par le ministère de la Santé publique, s'est heurtée à certains obstacles, surtout au cours des premières années de leur fonctionnement.

En effet, quelle est la position de l'œuvre privée ? Elle voit apparaître entre elle et l'administration une institution intermédiaire dont la structure l'inquiète. N'est-elle pas composée à la fois de personnalités officielles et de particuliers ? Ces personnalités officielles, membres de droit du conseil d'administration, ne sont-elles pas déjà chargées de contrôler sa gestion ? L'œuvre privée sent confusément que son indépendance est menacée. De fait, l'association régionale lui donne des directives, prétend modifier ses méthodes — et l'on connaît cet esprit de routine, cette confiance aveugle dans les méthodes archaïques qui sévissent plus qu'ailleurs en matière d'éducation. Et d'ailleurs, à quel titre, l'œuvre privée obéirait-elle à l'association régionale ? Comme elle, c'est un organisme privé, et même pas reconnu d'utilité publique. Aucune disposition législative ou réglementaire n'institue une subordination obligatoire. L'association régionale n'a pas de statut légal. Une œuvre privée n'a pas d'ordre à recevoir d'une autre œuvre privée (52).

Mais cette dépendance que les principes rejettent, les nécessités économiques l'imposent : l'œuvre privée ne peut obtenir de subvention qu'avec l'accord de l'association régionale, intermédiaire obligatoire. Sans l'association régionale, l'œuvre privée est condamnée à l'asphyxie.

On mesure ainsi quel doigté est nécessaire aux responsables des associations régionales dans leurs rapports avec les œuvres privées. Ces rapports doivent être aménagés sur des bases de confiance réciproque : c'est bien ce climat qui règne dans l'ensemble depuis une dizaine d'années. Les œuvres privées ont compris les bénéfices financiers, administratifs et techniques qu'elles pouvaient retirer d'une collaboration loyale avec les associations régionales. Le résultat de cette collaboration a finalement été plus fructueux que ne l'auraient été des consignes imposées par l'administration. « Bien que cette action sur les œuvres privées ait été très inégale selon les régions, elle s'est montrée dans l'ensemble mieux acceptée et plus efficace que les recommandations officielles. Elle s'est avérée plus persuasive, portant davan-

(52) Ces réticences sont particulièrement vives chez certaines associations du type « Comités de vigilance pour la protection de l'enfance malheureuse » qui mènent une action parallèle à celle des associations de sauvegarde, mais souvent aveugle, voire hostile.

tage sur l'esprit des œuvres qui, plus que leur organisation matérielle souvent acceptable, demande à être profondément modifié. La nette et heureuse évolution des Bons Pasteurs, ces dernières années, doit sans doute pour une part leur être attribuée » (53).

§ 2. — LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE

DES ASSOCIATIONS RÉGIONALES A L'ÉGARD DES ŒUVRES PRIVÉES

Un procédé technique, l'affiliation, permet de mettre en œuvre les principes directeurs de la politique des associations régionales, tant à l'égard des associations départementales de sauvegarde que des œuvres ou établissements privés « en contact ».

A. — *L'affiliation*

C'est le procédé par lequel une œuvre privée, association ou établissement, accepte de collaborer avec l'association régionale. Etudions, à partir des règlements d'affiliation, les conditions et les effets de l'affiliation.

1°) *Conditions d'affiliation.*

Les organismes susceptibles de s'affilier à une association régionale peuvent être des associations départementales de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence, associations déclarées, dont les statuts sont analogues à ceux de l'association régionale. Peuvent également s'affilier les œuvres ou établissements qui ne sont pas des associations : institutions religieuses ou laïques, établissements isolés.

Ces organismes doivent être situés dans le ressort d'activités de l'association régionale, c'est-à-dire la région sanitaire coïncidant avec le ressort de la Caisse régionale de Sécurité Sociale.

Ils doivent avoir pour but la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence et la protection de l'enfance inadaptée.

Les demandes d'affiliation doivent être adressées par l'œuvre ou l'établissement demandeur au président de l'association régionale ou de l'association départementale s'il en existe une. Il y est joint un dossier comprenant :

- trois exemplaires des statuts de l'œuvre ou établissement ;
- une note indiquant la date du dépôt des statuts à la Préfecture, le numéro du récépissé de ce dépôt et les références de parution au « Journal Officiel » ;

(53) Docteur LE GUILLANT, Les associations régionales. *Sauvegarde*, n° 1, mai 1946, p. 12 et 13.

— les pièces justifiant de la qualité de son représentant et la liste des membres du conseil d'administration en exercice ;

— un rapport succinct sur les activités de l'œuvre depuis sa fondation et sa situation financière ;

— deux copies du budget pour l'exercice en cours et un extrait de la délibération de l'assemblée générale qui l'a approuvé ;

— le compte d'exploitation du dernier exercice connu, tel qu'il a été approuvé par l'assemblée générale.

Ces conditions peuvent paraître lourdes : lors de la première réunion des associations régionales à Montpellier, en février 1948, leur allègement avait été souhaité. Il importe toutefois que les œuvres affiliées présentent des garanties suffisantes.

L'affiliation est prononcée, s'il y a lieu, dans un délai de trois mois par le conseil d'administration de l'association régionale et notifiée dans le même délai à l'établissement intéressé : mais ces conditions de délai n'ont rien d'impératif.

L'octroi de l'affiliation engage la responsabilité de l'association régionale qui se porte garante de la valeur de l'œuvre, tant vis-à-vis des ministères que sur le plan local. Cette garantie porte sur le fonctionnement technique, financier et administratif. Une affiliation provisoire peut être octroyée. L'affiliation n'est pas obligatoire et le refus d'une œuvre de s'affilier à une association régionale ne saurait être une raison suffisante de rejet d'une subvention par quelque organisme que ce soit.

2°) *Les effets de l'affiliation.*

L'association régionale, mandatée par les pouvoirs publics, apporte aux établissements affiliés un appui technique et financier, leur transmet les directives ministérielles et veille à leur application. L'association régionale sert d'intermédiaire entre l'Etat et les œuvres privées : elle conseille les œuvres, obtient pour elles des subventions et en contrôle l'emploi, diffuse à l'échelon local les instructions ministérielles. En contre-partie, l'établissement affilié est astreint à certaines obligations : accepter une spécialisation suivant les indications de l'association régionale, compte tenu de ses traditions, assurer la formation du personnel par un stage dans les écoles d'éducateurs officiellement reconnues, enfin assurer l'éducation physique et morale des mineurs qui lui sont confiés, ainsi que leur formation professionnelle.

Les règlements d'affiliation aménagent sur les bases d'une collaboration étroite les rapports des associations régionales et des œuvres affiliées. On veut avant tout préserver l'autonomie des œuvres et ménager leur susceptibilité, mais la collaboration instituée est loin d'être égalitaire : c'est ce qui explique les réticences des œuvres privées.

B. — *Les associations départementales de sauvegarde de l'enfance*

1^o) *Le point de vue officiel.*

Dans une circulaire du 27 décembre 1949, le ministre de la Santé publique s'est montré favorable à la création de filiales départementales des associations régionales : « l'association départementale peut jouer un rôle utile d'agent de liaison entre le conseil d'administration de l'association régionale et les œuvres du département. Mais pour cela, il est nécessaire que les personnes, éventuellement appelées à la constituer, aient une notion exacte des problèmes de l'enfance inadaptée et qu'elles possèdent une conception de l'orientation à donner à leur activité qui s'harmonise avec le rôle dévolu à l'association régionale... L'association départementale doit, comme l'association régionale, faire la coordination de tous les services s'intéressant à l'enfance inadaptée. Il convient dans ce but qu'elles réunissent, avec les représentants des œuvres privées du département, les principaux fonctionnaires intéressés à ces problèmes, afin que leur étude, faite en commun accord, puisse être suivie de réalisations rencontrant l'appui de chacun d'entre eux » (54).

L'association départementale doit avoir une structure analogue à l'association régionale : son conseil d'administration doit comprendre des membres de droit, mais il est opportun, pour respecter le caractère d'association privée, que le nombre des membres élus par l'assemblée générale soit supérieur à celui des membres de droit. Ses statuts doivent s'inspirer de ceux de l'association régionale. Certains statuts prévoient dans le détail la représentation des associations départementales au sein des divers organes de l'association régionale : le président ou un membre du bureau sont parfois membres de droit du conseil d'administration de l'association régionale. Il pourra être stipulé dans les statuts de l'association départementale qu'en cas de dissolution, ses biens reviendront à l'association régionale. L'affiliation d'une association départementale entraîne implicitement l'obligation pour cette association d'exercer son activité dans le cadre du plan d'équipement arrêté par l'association régionale, en particulier l'obligation de soumettre à l'association régionale des projets de création de services, centres ou établissements.

Les directives officielles rejoignent d'ailleurs les préoccupations des associations régionales elles-mêmes. Lors de la réunion de février 1948, à Montpellier, le vœu suivant était formulé par la quatrième commission chargée de l'étude des liaisons avec les pouvoirs publics : « que les associations régionales soient invitées à créer des filiales départementales destinées à assurer une certaine

(54) RAUZY - PICQUENARD, *op. cit.*, p. 584.

décentralisation des services et à jouer sur le plan local le rôle en principe dévolu sur le plan régional aux associations régionales ». Cette extension paraissait d'autant plus nécessaire à l'époque qu'un projet de loi instituant un tribunal départemental pour enfants, projet, qui devait devenir la loi du 24 mai 1951, avait été élaboré par la Chancellerie ; d'autre part, on préconisait l'institution de « comités départementaux de protection de l'enfance » qui auraient trouvé dans les associations départementales de précieux auxiliaires.

2°) *Les rapports entre l'A. L. S. E. A. et ses filiales départementales.*

C'est à partir de 1949, que l'A. L. S. E. A. tourna ses regards vers les départements limitrophes de la Meurthe-et-Moselle. Rappelons l'existence de huit associations ou sections départementales affiliées pour la plupart à l'A. L. S. E. A., en juin 1949 (55).

L'A. L. S. E. A. a vivement encouragé la constitution de ces associations, qui gardent leur autonomie, mais agissent en liaison mutuelle de façon à réaliser, sans double emploi et aux moindres frais, l'équipement régional indispensable. L'idée directrice, qui a inspiré l'A. L. S. E. A. en ce domaine, c'est la distinction entre les activités d'intérêt départemental ou local strict et les activités d'intérêt régional. Les consultations de neuro-psychiatrie infantile, les services sociaux près les tribunaux, les tutelles aux allocations familiales, les services de placement familial et de liberté surveillée, les foyers de semi-liberté, relativement peu coûteux, peuvent être organisés dans le cadre du département ou de la commune. En revanche, les centres d'observation et de rééducation, organismes lourds nécessitant des mises de fonds importantes et un personnel hautement spécialisé, doivent être organisés sur le plan régional. L'A. L. S. E. A. a tenu compte de ces considérations dans les conseils qu'elle a été amenée à donner aux associations départementales : le bilan actuel de l'équipement régional s'en inspire largement.

L'A. L. S. E. A. intervient dans tous les actes importants de l'association départementale : une association, qui contracte un emprunt, doit en référer à l'association régionale qui autorise l'opération après examen de toutes justifications nécessaires. Des liaisons étroites existent entre l'A. L. S. E. A. et ses filiales départementales : échange des procès-verbaux de réunion des divers organes, des rapports annuels, réunions périodiques des responsables des sections départementales. Parfois, comme à Montpellier, la liaison est assurée par une équipe itinérante technique de l'association régionale.

(55) Cf. Supra, p. 107 et s.

Il est d'ailleurs de l'intérêt de l'association régionale que les associations départementales soient non seulement actives, mais suffisamment fortes et indiscutées : l'A. L. S. E. A. pourrait alors, modifiant sa structure, devenir une véritable fédération d'associations départementales comme dans la région lyonnaise. L'association régionale apparaît alors comme l'échelon régional supérieur de la coordination.

L'attitude de l'administration fait du reste une obligation aux associations départementales d'entretenir des relations intimes avec l'association régionale : en effet, les ministères ignorent les associations départementales et ne reconnaissent que les associations régionales. Cette position peut surprendre, puisque l'administration a encouragé la constitution d'associations départementales. Sans doute craint-elle une dispersion des efforts : fidèles à leur mission de coordination, les associations régionales doivent centraliser tout ce qui concerne les associations départementales. Ceci explique que les associations départementales ne puissent pas s'adresser directement à un ministère pour obtenir une subvention et que la subvention, une fois accordée, soit versée à l'association régionale à charge pour elle de la transmettre à sa filiale. Quand une association départementale veut ouvrir un centre, c'est l'association régionale qui reçoit la subvention de démarrage et qui met l'immeuble à la disposition de l'association départementale : des conventions de ce type ont été passées entre l'A.L.S.E.A. et ses filiales (56) à propos du centre d'observation pour garçons de Bézannes, du centre professionnel agricole pour garçons de Rosières et du centre de rééducation pour garçons d'âge scolaire des Trois Scieries. Ces conventions précisent les conditions dans lesquelles s'exerce la gestion, la nature et les buts de l'établissement, les catégories de mineurs qu'il est habilité à recevoir et les traitements spéciaux susceptibles de leur être appliqués. La gestion administrative et le contrôle technique sont assurés conjointement par les deux associations. Le choix du personnel est soumis à l'association régionale. L'entretien de l'immeuble et la gestion du domaine sont à la charge de l'association départementale. Si celle-ci cessait d'utiliser l'établissement dans le but prévu par la convention, il ferait retour à l'association régionale.

Que faut-il penser de cette répartition des compétences entre l'association régionale et ses filiales départementales ? L'action de l'A.L.S.E.A. obéit à un impératif : « Unir sans absorber ». C'est moins là un slogan qu'un principe positif d'action. La formule association départementale est féconde si les filiales ne

(56) Ces conditions ont été approuvées par l'Inspecteur divisionnaire de la Population. Elles sont analogues aux conventions passées entre les associations régionales locataires et les caisses d'allocations familiales propriétaires d'immeubles acquis grâce aux subventions de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale.

sont pas privées de tout pouvoir propre de décision et si une réglementation trop minucieuse et trop administrative ne vient pas entraver leur action quotidienne. Tel ne semble pas être le cas des filiales de l'A.L.S.E.A. à qui l'organisation actuelle donne toute satisfaction.

C. — *Les œuvres ou établissements privés*

1°) *Rapports de l'association régionale et des établissements affiliés.*

Les œuvres remplissant les conditions nécessaires pour être affiliées bénéficient de l'appui de l'association régionale qui les soumet en contre-partie à certaines obligations de gestion et de fonctionnement.

Prenons comme exemple la convention passée à propos de la maison « Clair-Matin » entre l'A.L.S.E.A. et l'Association d'Aide aux enfants infirmes mentaux de Meurthe-et-Moselle, affiliée par décision du conseil d'administration en date du 3 mars 1958. Jusqu'au 30 avril 1958, la rémunération du personnel et le paiement des charges sociales et fiscales réglementaires incombaient à l'A.L.S.E.A. ; depuis cette date, la participation de l'A.L.S.E.A. aux dépenses de personnel est déterminée en fonction de l'évolution des effectifs. L'association d'aide aux enfants infirmes mentaux remboursera à l'A.L.S.E.A. les frais engagés au fur et à mesure de la régularisation du fonctionnement du centre. L'A.L.S.E.A. demandera au ministère de la Santé une avance de fonctionnement. Les effectifs du personnel, la nature des emplois, les conditions de rémunération et de recrutement seront déterminés en accord avec l'A.L.S.E.A., toute nomination n'étant prononcée qu'après consultation de l'association régionale. Un appui financier destiné à permettre le démarrage du centre vient ici s'ajouter aux appuis techniques et administratifs traditionnels.

Des règles analogues déterminent les rapports des associations départementales avec les établissements qui leur sont affiliés.

2°) *Rapports de l'association régionale avec les établissements non affiliés (œuvres en contact).*

En principe, une œuvre non affiliée devrait être totalement indépendante vis-à-vis de l'association régionale. Or, que se passe-t-il en pratique ?

Les circulaires ministérielles traitent de la représentation des œuvres privées au sein du conseil d'administration des associa-

tions régionales (57) : le ministre de la Santé déplore qu'une part insuffisante y soit faite aux œuvres privées. « Il me paraît essentiel que les conseils d'administration des associations régionales fassent un plus large appel à des personnes de qualification incontestée, susceptibles de soutenir le point de vue des œuvres tant sur le plan général que sur le plan technique... Les associations régionales doivent être représentatives sur le plan régional de toutes les activités en faveur de l'enfance inadaptée... De la solution donnée à ce problème comme de l'amplitude de l'éventail des œuvres sur lesquelles les associations régionales pourront s'appuyer dépendra la réussite de leur action ». Signalons à cet égard que, parmi les membres du Conseil d'administration de l'A.L.S.E.A. figurent deux médecins psychiatres, quatre membres de l'enseignement et huit dirigeants d'œuvres.

Représentées au sein des associations régionales, les œuvres privées non affiliées ne sont plus complètement autonomes. Les associations régionales peuvent coordonner leurs activités et exercent, de ce fait, sur elles un certain contrôle. L'un des aspects du rôle des associations régionales à l'égard des œuvres privées, a été défini à l'occasion d'une question écrite posée le 20 juin 1950 au ministre de la Santé publique :

« *Question.* — Une association régionale de sauvegarde... est-elle qualifiée pour, à la sollicitation même d'une œuvre privée, visiter les diverses branches d'activité de celle-ci, émettre un avis sur le mérite de son fonctionnement et sur les prévisions de dépenses de son budget ordinaire ?

Réponse. — Les associations régionales sont amenées à conseiller les œuvres privées sur le plan technique. Elles ne peuvent donner ces conseils que si elles ont été informées de l'ensemble des activités de l'œuvre pour autant que celles-ci se rapportent au domaine qui les intéresse. Il n'y a pas d'inconvénients à ce que leurs conseils portent également sur les prévisions de dépenses d'un budget puisqu'aussi bien l'établissement régulier de celui-ci conditionne la fixation du prix de journée qui doit être remboursé par les collectivités publiques. Le préfet chargé de fixer ce prix de journée n'est pas lié par l'avis de l'association régionale, mais il a intérêt à s'en inspirer » (58).

Le contrôle des associations régionales sur les œuvres privées non affiliées s'exerce surtout à l'occasion des demandes de subvention. Le ministre de la Santé définit ainsi la portée de la

(57) Circulaire du 10 mars 1952 aux Présidents des associations régionales (RAUZY - PICQUENARD, *op. cit.*, p. 585), et circulaire du 20 avril 1954.

(58) RAUZY - PICQUENARD, *op. cit.*, p. 248-249.

compétence des associations régionales : « Votre compétence ne s'étend pas seulement à l'appréciation de l'utilité de l'organisme pour un équipement rationnel de la région, mais englobe également l'aspect technique de fonctionnement du centre, de ses aménagements intérieurs, etc... Je souhaiterais que vous ne vous contentiez pas de porter une appréciation sur le dossier déjà constitué qui vous est présenté, mais que votre rapport manifeste une connaissance directe des animateurs de l'œuvre dont il s'agit, de son personnel technique et des conditions de fonctionnement des établissements existants » (59). On voit ici l'ampleur des pouvoirs d'investigation reconnus aux associations régionales, pouvoirs réellement inquisitoriaux puisqu'ils s'étendent à la personne même des dirigeants des œuvres privées.

Pour sa part, l'A.L.S.E.A. est peu intervenue auprès des œuvres dites parallèles ou *en contact*. Les œuvres privées préexistantes étaient d'ailleurs assez rares (orphelinats, Bons Pasteurs, institutions pour déficients sensoriels). L'A.L.S.E.A. ne refuse jamais ses conseils quand elle est consultée, ce qui est assez fréquent. En voici quelques exemples : en octobre 1950, un Comité de l'enfance ouvre à Remiremont un club pour enfants de la rue. L'A.L.S.E.A. conseille à ce comité de se constituer soit en section locale de l'Association vosgienne de sauvegarde, soit en association à but technique et à circonscription géographique limitée, affiliée à l'Association vosgienne. L'A.L.S.E.A. a donné son avis pour des subventions demandées, en 1950, par le Bon Pasteur de Reims ; en 1956, par l'Institution des Jeunes Aveugles de Nancy. En 1957 et 1958, des suggestions ont été faites à l'Institut médico-pédagogique pour débiles profonds de Puellenmontier et à la maison d'enfants de Droiteval. Dans l'ensemble, les rapports avec les œuvres privées, même non affiliées, sont excellents.

§ 3. — APPRÉCIATION

L'association privée régie par la loi de 1901 n'a pas pour but d'agir sur les particuliers, même pour appliquer des consignes de l'Etat. C'est une personne morale de droit privé et toutes les personnes morales de droit privé sont juridiquement égales. Certes, les associations reconnues d'utilité publique bénéficient d'une capacité plus étendue que les associations déclarées : il n'en résulte pas qu'elles disposent, à l'égard de qui que ce soit, d'un pouvoir de coercition.

(59) Circulaire du 20 avril 1954 aux Présidents des associations régionales, RAUZY - PICQUENARD, *op. cit.*, p. 585.

A. — *Les pouvoirs des associations régionales
à l'égard des œuvres privées et la notion de prérogative
de puissance publique*

Comment l'Etat intervient-il pour assurer la satisfaction des besoins communs en dehors des voies législative et juridictionnelle ? En organisant les services publics, c'est-à-dire en assumant lui-même la satisfaction de ces besoins. Par ses polices, c'est-à-dire en surveillant l'initiative privée. Par les œuvres ou entreprises d'intérêt public, c'est-à-dire par des personnes de droit privé spécialement et expressément habilitées à user de certaines prérogatives de puissance publique. Ces prérogatives peuvent être diverses : droit d'expropriation ou d'occupation temporaire, droit de réquisition, perception de cotisations ou de taxes ; bref, pouvoir de contrainte sous diverses formes. Les entreprises qui bénéficient de ce régime de faveur ont une situation privilégiée par rapport aux autres entreprises privées : elles participent, en quelque sorte, de la puissance publique en raison de l'intérêt public qu'elles présentent.

Or, le rôle des associations régionales à l'égard des œuvres privées ne s'analyse-t-il pas, en fin de compte, comme un pouvoir contraignant qui rappelle les prérogatives de la puissance publique, au moins dans leur esprit ? Les associations régionales servent de relais entre les œuvres privées et l'Etat. Leur ingérence dans le fonctionnement des œuvres est constante. Elles disposent d'un moyen de pression décisif, puisque sans l'avis favorable de l'association régionale, une œuvre ne peut pas obtenir de subvention. Certes, l'affiliation n'est pas obligatoire, mais l'œuvre qui refuse de s'affilier risque de devoir cesser son activité. Les particuliers voient donc leur action directement infléchie et orientée par une association privée plus puissante qu'eux et qui les domine.

Dans la théorie classique, un groupement occasionnel n'a, sauf habilitation légale, aucune qualité pour agir sur les administrés. La notion de prérogative de puissance publique, émanation de la souveraineté de l'Etat, est trop absolue pour rendre compte du rôle des associations régionales à l'égard des œuvres privées. Leurs attributions se situent à mi-chemin de ces deux extrêmes.

B. — *Le contexte*

La faculté pour un groupement privé de donner des ordres aux particuliers n'est pas un phénomène isolé. Elle est, au contraire, très caractéristique de l'époque moderne et, en particulier, des constructions juridiques du régime de Vichy.

Il faut d'abord remarquer le caractère pyramidal du système. L'administration a encouragé, en matière de protection de l'enfance, la constitution d'une hiérarchie d'institutions : à la base, les œuvres privées, affiliées ou non, dépendant d'une association départementale elle-même rattachée à l'association régionale ; au sommet, une Union Nationale fédère les associations régionales. Cette structure se retrouve dans tous les domaines : rappelons le caractère hiérarchisé des comités d'organisation, des constructions corporatives de la Charte du Travail, des associations de pêche et de chasse, des ordres professionnels (conseils départementaux, conseils régionaux et conseil supérieur national), des associations de familles (associations familiales privées, unions locales, unions départementales et Union Nationale d'associations familiales), des associations sportives enfin.

De même, les attributions des associations régionales à l'égard des œuvres privées évoquent des comparaisons : le Secours National de la loi du 4 octobre 1940 a le droit d'adresser des directives dans le domaine de l'aide aux populations civiles et les œuvres doivent obéir à ses injonctions si elles ne veulent pas se voir interdire par décret en Conseil d'Etat de poursuivre leur activité (60). Les décisions prises par les comités d'organisation sont obligatoires pour les entreprises intéressées et les comités peuvent proposer au ministre compétent la déchéance de l'entrepreneur qui ne s'y conformerait pas (61). Les fédérations départementales d'associations de pêche et de pisciculture ont le droit de prendre des décisions qui lient les associations et leurs membres (62). Les comités sociaux d'entreprise et les comités sociaux par famille professionnelle ou par profession, détiennent un pouvoir réglementaire en vertu duquel ils prennent des décisions obligatoires pour les intéressés, sauf opposition des pouvoirs publics. Les ordres professionnels chargés d'assurer la discipline intérieure de la profession disposent de pouvoirs étendus sur leurs membres : réglementation de l'exercice de la profession par l'élaboration des codes de déontologie, inscription au tableau de l'ordre, exercice de la répression disciplinaire (63). Enfin, les unions départementales d'associations familiales sont chargées d'harmoniser l'action des associations privées : mais l'affiliation n'est pas obligatoire et le souci est visible, même dans la loi du 29 décembre 1942, de respecter la spontanéité et l'autonomie de groupements privés qui ont fait la preuve de leur efficacité.

Ce contexte juridique explique le rôle des associations régio

(60) TRICOT, *op. cit.*, p. 57

(61) TRICOT, *op. cit.*, p. 60-61

(62) TRICOT, *op. cit.*, p. 68.

(63) TRICOT, *op. cit.*, p. 73.

nales, nées, ne l'oublions pas, en 1943 et dont les pouvoirs seraient incompréhensibles, abstraction faite de l'ambiance qui régnait à l'époque de leur création. Leurs prérogatives à l'égard des œuvres privées sont, certes, exorbitantes du droit commun associatif, mais l'usage modéré qui en a été fait a rassuré les plus inquiets. En matière de protection de l'enfance comme ailleurs, les textes ne valent que par les hommes qui les appliquent. La prééminence reconnue aux associations régionales aurait pu dégénérer en tyrannie : il n'en a rien été et la coordination s'est réalisée assez harmonieusement.



De l'étude du régime juridique des associations régionales se dégagent trois conclusions :

1°) Les associations régionales sont, en droit, des associations privées, coulées dans le moule juridique de la loi de 1901, mais elles s'en éloignent par des particularités si nombreuses et si importantes qu'elles apparaissent comme des associations semi-publiques ;

2°) Ces particularités s'expliquent, en grande partie, par la date d'apparition de ces organismes et par l'ambiance qui présidait aux constructions juridiques à cette époque ;

3°) Le fonctionnement des associations régionales a levé les préventions qu'on pouvait entretenir à leur égard, tant du fait des prérogatives qui leur étaient reconnues que de la structure qui leur était imposée et des circonstances historiques de leur fondation.

CHAPITRE III

LA NATURE JURIDIQUE DES ASSOCIATIONS REGIONALES DE SAUVEGARDE DE L'ENFANCE ET DE L'ADOLESCENCE

Préciser les divers aspects du régime juridique d'une institution ne suffit pas. Il faut encore dégager de ce fonctionnement concret des conclusions théoriques, replacer l'institution dans sa catégorie, bref, en déterminer la nature juridique. C'est ce que nous nous proposons de faire pour les associations de sauvegarde.

Il serait vain d'attendre ici des conclusions définitives que la nature même de l'institution rend impossibles. Inspirons-nous de la méthode du Conseil d'Etat qui, en présence d'un cas douteux, se garde bien d'affirmer que l'ensemble des activités d'un organisme ressortit soit au droit public, soit au droit privé : le partage des compétences doit se faire « d'après la nature juridique propre des questions soulevées », estime la Haute Assemblée, pour laquelle le comportement juridique de l'institution dans des circonstances déterminées compte plus que la définition d'une nature juridique abstraite. Il convient d'écarter toute querelle sur l'essence des institutions pour définir seulement les actes qui manifestent l'existence sociale de celles-ci (1).

Les associations régionales s'inscrivent malaisément dans les catégories juridiques traditionnelles : elles ne se ramènent ni aux services publics, ni aux institutions purement privées (section I). Elles constituent une formule originale, dont il faut discuter la valeur (section II). Enfin, elles doivent être situées parmi les institutions contemporaines (section III).

(1) CHÉNOT, La jurisprudence économique du Conseil d'Etat, Conseil d'Etat, *Etudes et Documents*, 1950, p. 77 et s.

SECTION I

Les Associations Régionales

ne se ramènent à aucune catégorie juridique traditionnelle

Les associations régionales ne constituent ni des services publics, ni des organismes purement privés. Elles ne bénéficient même pas de la reconnaissance d'utilité publique.

§ 1. — LES ASSOCIATIONS RÉGIONALES NE CONSTITUENT NI DES SERVICES PUBLICS, NI DES ORGANISMES PUREMENT PRIVÉS

A. — *Les associations régionales ne sont pas des services publics*

Nous avons retenu, à la suite de la plupart des auteurs, une conception matérielle du service public : le service public, c'est toute activité assumée par une collectivité publique en vue de donner satisfaction à un besoin d'intérêt général et soumise, de ce fait, à un régime juridique plus ou moins exorbitant du droit commun.

En présence d'une activité donnée, on est amené à se demander si c'est ou non une activité d'intérêt général, si l'organe qui l'assume est ou non public, si les pouvoirs publics ont eu ou non l'intention de créer un service public, enfin si l'activité est ou non soumise à un régime exorbitant du droit commun. Qu'en est-il pour les associations régionales ?

Que la tâche qui leur est dévolue soit de nécessité publique, cela ne fait pas de doute. Une activité devient un service public lorsque les pouvoirs publics décident de l'assumer pour donner satisfaction à un besoin, qui, sans cela, serait insatisfait, mal ou insuffisamment satisfait : c'est parce que l'initiative privée ne pouvait résoudre convenablement les problèmes de l'enfance inadaptée que l'Etat est intervenu, soit directement, soit par l'intermédiaire des associations régionales, dont le rôle est, dans une certaine mesure, de suppléer aux défaillances de l'initiative privée. Qui pourrait nier, d'autre part, que la prévention et la répression de la délinquance juvénile, l'assistance aux enfants inadaptés sous toutes ses formes soient d'intérêt général ?

Mais il ne suffit pas qu'une activité soit d'intérêt général pour que l'organe qui l'assume ait le caractère public. L'évolution contemporaine nous fournit de multiples exemples d'organismes privés gérant des services publics : citons le cas des caisses de Sécurité Sociale, à propos desquelles le Conseil d'Etat distingue nettement l'activité gérée (assurance) qui est un service public

et l'organisme gérant (caisse) qui est privé (2). Or, tout oppose les associations régionales aux entreprises administratives : associations de la loi de 1901, ce sont des personnes morales de droit privé, dirigées par des particuliers et ne fonctionnant pas pour le compte d'une collectivité administrative. Si les ressources des associations régionales proviennent bien des deniers publics, elles perdent ce caractère quand elles sont versées à titre de subventions : elles ne figurent pas au budget des collectivités publiques comme si elles étaient destinées au financement d'un service public.

Les pouvoirs publics ont-ils eu l'intention de créer un service public quand ils ont suscité les associations régionales ? Incontestablement non. Les circulaires ministérielles de 1943-1944 insistent au contraire sur l'importance du caractère privé des associations, dont on attendait plus d'efficacité que d'une organisation administrative.

Enfin le régime juridique des associations régionales est-il exorbitant du droit commun ? Oui, si l'on se réfère à la loi de 1901. Mais ce régime est loin d'être un régime de droit public : les travaux des associations régionales n'ont pas le caractère de travaux publics (3), les contrats qu'elles passent ne sont pas des contrats administratifs, leur responsabilité ne s'apprécie pas selon les règles du droit administratif, leur contentieux n'est pas de la compétence des juridictions administratives. Leur personnel, bien qu'assimilé parfois aux agents publics et rétribué sur des crédits d'origine publique, n'est pas fonctionnaire : nous ne parlons pas des membres de droit, dont la qualité d'agents de l'Etat est la cause et non la conséquence de leur participation à la vie des associations. Leur structure, le contrôle auquel elles sont assujetties, leur rôle d'auxiliaires de l'administration, leurs modes de financement et leurs prérogatives à l'égard des œuvres permettent de parler d'un régime de droit privé fortement imprégné de droit public, mais non d'un régime de droit public pur.

(2) L'arrêt Caisse Primaire Aide et Protection précité concernait les Caisses primaires d'Assurances Sociales auxquelles ont succédé les Caisses primaires de Sécurité Sociale (Arrêt Demoiselle BODIN, précité).

(3) Signalons cependant qu'un travail financé par la puissance publique peut avoir le caractère de travail public (C.E., 18 décembre 1953, Société Coopérative de reconstruction « Liberté », Rec., p. 567, à propos d'une association syndicale de reconstruction, qualifiée, il est vrai, d'établissement public par le législateur). Un arrêt du Tribunal des Conflits (T.C., 28 mars 1955, Effimieff Rev. Adm., 1955, p. 285, note LIET-VEAUX) admet même qu'un travail exécuté pour le compte de particuliers a le caractère de travail public quand l'administration a enendu poursuivre par sa réalisation une « mission de service public ». Cette notion de « mission de service public » pourrait éventuellement conduire à reconnaître la qualité de travaux publics aux travaux réalisés par les associations régionales, bien qu'on ne puisse songer à les assimiler à des établissements publics.

Les associations régionales ne peuvent donc pas être considérées comme des services publics, bien que leur activité soit d'intérêt général et que leur régime juridique présente les particularités de certains types de services publics.

B. — Les associations régionales ne sont pas des organismes purement privés

Si les associations régionales étaient purement privées, la loi de 1901 rendrait compte entièrement de leur organisation et de leur fonctionnement. Elles seraient nées de la libre initiative des particuliers, sans suggestions ni pressions officielles d'aucune sorte. Leurs statuts ne s'inspireraient pas de modèles fournis par l'administration. Leur conseil d'administration ne comprendrait que des membres élus par l'assemblée générale et non des membres de droits, présents *ès-qualité*. Elles ne seraient pas les auxiliaires de l'administration. Le contrôle de droit commun de la loi de 1901 pèserait sur elles à l'exclusion de tout contrôle particulier. Elles ne seraient pas financièrement tributaires de l'administration : à défaut de ressources propres, elles se contenteraient d'une vie ralentie et d'une activité réduite. Enfin, œuvres parmi d'autres œuvres, elles ne disposeraient d'aucune prérogative à l'égard des œuvres privées.

En 1947, l'A.L.S.E.A. a eu l'occasion d'affirmer son originalité par rapport aux œuvres privées ordinaires : sollicitée d'adhérer à l'Union départementale des œuvres privées sanitaires et sociales, elle a décliné cette offre, son caractère semi-public l'écartant de ce genre d'unions en vertu de leurs statuts eux-mêmes.

§ 2. — LES ASSOCIATIONS RÉGIONALES
ET LA RECONNAISSANCE D'UTILITÉ PUBLIQUE

Dans ces conditions, les fondateurs d'associations régionales ont songé à une situation intermédiaire entre le statut de service public et celui d'association purement privée : la reconnaissance d'utilité publique. Ce statut confère, on l'a vu, au groupement qui en bénéficie une position particulièrement favorable au regard des associations simplement déclarées : tout en restant privé, il est consacré collaborateur officiel de l'administration et reçoit, de ce fait, une pleine capacité, notamment en matière d'acceptation de dons et legs, en échange d'un contrôle administratif plus strict. Les associations régionales peuvent-elles bénéficier de ce statut de faveur ?

La notion d'utilité publique — ou ses homologues : intérêt général, intérêt public, utilité générale — imprègne tout notre

droit public. Et pourtant, les auteurs ne sont pas parvenus à en donner une définition précise : « par l'étendue même des matières où elle se révèle, l'utilité publique répugne à s'enchaîner dans les cadres d'une systématisation rationnelle » (4). On se borne à souligner sa richesse et la diversité de ses aspects économiques, sociaux et juridiques, son caractère politique lié au développement de l'Etat et à l'extension des théories juridiques qui en forment le support, et surtout son caractère essentiellement évolutif : « On ne peut donner de l'utilité publique une définition valable pour tous les temps et pour tous les pays puisqu'elle est pour une grande part sous la dépendance des mœurs et des transformations politiques, économiques et sociales » (5). L'évolution de la notion est plus aisée à retracer : à l'origine, elle se confond avec l'idée de puissance publique. Bientôt, elle s'élargit dans une double direction : d'une part, l'exploitation des entreprises économiques qui constituent des monopoles de fait tend à passer sous le contrôle de l'Etat, d'autre part, le rôle de l'Etat en matière sociale s'accroît progressivement au point de le charger de services de plus en plus nombreux et importants, concurremment avec les particuliers. C'est par la notion d'utilité publique que l'Etat s'immisce dans les activités des particuliers : il n'a plus le monopole du bien public, mais il ne saurait rester étranger aux activités d'intérêt commun. Une large part de l'activité des particuliers est ainsi soustraite au droit privé et entraînée dans l'orbite du droit public. Un acte discrétionnaire de l'administration, la reconnaissance d'utilité publique, consacre cette emprise du droit public sur certaines activités privées.

L'octroi aux associations régionales de la reconnaissance d'utilité publique aurait dû consacrer leur intérêt général : or, l'administration a toujours refusé cette reconnaissance.

*A. — L'échec des démarches entreprises
par les associations régionales*

L'enquête à laquelle nous nous sommes livrés auprès des associations régionales au regard de ce problème a donné les résultats suivants :

- Aucune association régionale n'est reconnue d'utilité publique ;
- Les associations régionales de Toulouse, Clermont-Ferrand, Poitiers, Lyon, Rennes et Rouen n'ont jamais sollicité la reconnaissance ;

(4) BELIN Jean, Recherches sur la notion d'utilité publique en droit administratif français, Thèse, Paris, 1933, p. 3.

(5) HAURIOU, Précis de droit administratif, 12^e éd., 1933, p. 59.

- L'association régionale de Paris, se documentant préalablement auprès du Conseil d'Etat, s'est entendue répondre, en 1949, que la reconnaissance serait refusée et n'a, de ce fait, pas présenté de demande ;
- L'association régionale de Bordeaux a introduit, le 16 décembre 1952, une demande de reconnaissance d'utilité publique auprès du préfet de la Gironde. A la suite des observations présentées par les ministères de la Santé et de l'Intérieur, un profond remaniement des statuts fut opéré. Le dossier est actuellement en instance : la décision est subordonnée à un accord entre les ministères ;
- les associations régionales de Montpellier et de Dijon ont introduit sans succès, en 1954 et 1955, des demandes auprès des préfets de l'Hérault et de la Côte-d'Or.

La situation de l'A.L.S.E.A. est un peu particulière. On se souvient (6) que l'A.L.S.E.A. a succédé, en 1944, au Comité Nancéen de protection de l'enfance, association reconnue d'utilité publique par décret du 11 avril 1937. Modifiant ses statuts, changeant de dénomination, le Comité Nancéen aurait dû solliciter une nouvelle reconnaissance : les événements de la Libération empêchèrent l'accomplissement normal des formalités administratives. En 1951, les responsables de l'A.L.S.E.A. cherchèrent à régulariser la situation : il leur fut répondu que les statuts de l'A.L.S.E.A. ne se rapprochaient pas suffisamment des statuts-types des associations reconnues d'utilité publique. Un projet de révision des statuts fut alors envisagé, mais devant les réticences du ministère de la Santé publique, il dut être abandonné. L'A.L.S.E.A. n'est donc pas en droit reconnue d'utilité publique.

B. — Les causes de ces échecs : la non-conformité des statuts des statuts des associations régionales avec les statuts-types des associations reconnues d'utilité publique

Les associations qui sollicitent la reconnaissance doivent s'inspirer de statuts-types élaborés par le ministère de l'Intérieur. Or, les statuts des associations régionales sont conformes à d'autres statuts-types, élaborés en 1943 par le Secrétariat d'Etat à la Santé et à la Famille, devenu après la Libération ministère de la Santé publique et de la Population. Et les deux statuts ne coïncident pas : les statuts du ministère de l'Intérieur sont des textes généraux applicables à toutes les associations, les statuts du ministère de la Santé reflètent les préoccupations particulières

(6) Cf. Supra, p. 186

de cette administration. Le refus aux associations régionales de la reconnaissance d'utilité publique résulte ainsi des positions divergentes des ministères.

1^o) *Les divergences entre les deux statuts-types.*

Comparons dans le détail les deux textes.

Les dispositions relatives à la composition de l'association, à l'admission et à l'exclusion des membres, aux organes, à la modification des statuts et à la dissolution sont semblables.

Il y a quelques divergences de détail : les statuts-types des associations régionales ne mentionnent pas la possibilité d'un rachat des cotisations. Ils omettent de préciser que les dépenses sont ordonnancées par le président. Ils sont incomplets à propos de l'approbation des délibérations du conseil d'administration relatives aux aliénations de biens dépendant de la dotation, à la constitution d'hypothèques et aux emprunts. Ils ne précisent ni les modalités d'organisation et de fonctionnement des établissements dépendant des associations régionales, ni leur degré de dépendance (7). Les conditions de quorum exigées pour la modification des statuts et la dissolution sont légèrement différentes.

Les divergences essentielles portent sur la structure du conseil d'administration, les dispositions financières et patrimoniales et le contrôle administratif.

a) *Structure du conseil d'administration.*

Aux termes des statuts-types des associations reconnues d'utilité publique (art. 5), « l'association est administrée par un conseil composé de membres élus au scrutin secret par l'assemblée générale ». Or, les statuts-types des associations régionales imposent la présence de membres de droit. Le ministère de l'Intérieur et le Conseil d'Etat estiment que la présence de ces membres dans le conseil d'administration constitue un obstacle à la reconnaissance d'utilité publique. Si l'administration centrale admet que, parmi les différentes catégories de membres d'une association bénéficiant de la reconnaissance figurent des membres de droit, elle fait une règle absolue de l'élection par l'assemblée générale des membres du conseil. L'administration se trouve cependant devant un état de fait : depuis 1943, des fonctionnaires sont administrateurs des associations régionales. Elle exige alors que

(7) Les statuts-types ont voulu laisser aux associations régionales toute liberté pour aménager leur organisation intérieure au mieux des possibilités locales. Il est moins concevable que les statuts des associations régionales ignorent cette question quand elle ne fait pas l'objet d'un règlement intérieur.

les membres élus du conseil d'administration soient plus nombreux que les membres de droit, sans toutefois préciser l'importance de cette majorité.

b) *Dispositions financières et patrimoniales.*

Les statuts-types des associations régionales sont très sommaires quant à la dotation des associations. L'article 12 dispose :

« La dotation comprend :

- 1°) les immeubles nécessaires au but poursuivi par l'association ;
- 2°) les capitaux provenant de libéralités, à moins que l'emploi n'en ait été autorisé ;
- 3°) les sommes versées pour le rachat des cotisations ».

Les statuts-types des associations reconnues d'utilité publique consacrent, pour leur part, trois articles à la dotation :

— *Article 13* : « La dotation comprend :

- 1°) une somme de francs placée conformément aux dispositions de l'article suivant ;
- 2°) les immeubles nécessaires au but poursuivi par l'association ;
- 3°) les capitaux provenant des libéralités, à moins que l'emploi immédiat n'en ait été autorisé ;
- 4°) les sommes versées pour le rachat des cotisations ;
- 5°) le dixième au moins annuellement capitalisé du revenu net des biens de l'association ».

— *Article 14* : « Les capitaux mobiliers compris dans la dotation sont placés en rentes nominatives sur l'Etat, en actions nominatives de sociétés d'investissement constituées en exécution de l'ordonnance du 2 novembre 1945 et des textes subséquents ou en valeurs nominatives admises par la Banque de France en garanties d'avances. Ils peuvent également être employés soit à l'achat d'autres titres nominatifs après autorisation donnée par arrêté, soit à l'acquisition d'immeubles nécessaires au but poursuivi par l'association, ainsi que de bois, forêts ou terrains à boiser ».

— *Article 15* : « Il est constitué un fonds de réserve où sera versée, chaque année, en fin d'exercice, la partie des excédents de ressources qui n'est pas destinée à la dotation, ni nécessaire au fonctionnement de l'association pendant le premier semestre de l'exercice suivant. La quotité et la composition du fonds de réserve peuvent être modifiées par délibérations de l'assemblée générale. Ces délibérations doivent faire l'objet, dans le délai de huitaine, d'une notification au préfet ».

Même divergence à propos des ressources. L'article 13 des statuts-types des associations régionales énumère :

- « 1^o) les cotisations et souscriptions des membres ;
- 2^o) les subventions ;
- 3^o) le fonctionnement des établissements gérés par l'association est assuré tant par le paiement des prix de pension, par les familles, le remboursement des prix de journée par l'Etat, la participation au prix de journée des caisses d'assurances sociales et les versements des allocations familiales que par le fonds de concours et le montant des subventions exceptionnelles ».

L'article 16 des statuts-types des associations reconnues d'utilité publique ajoute à cette liste « la partie du revenu des biens non compris dans la dotation, le produit des libéralités dont l'emploi immédiat a été autorisé et les ressources créées à titre exceptionnel et, s'il y a lieu, avec l'agrément de l'autorité compétente ». Ces dispositions résultent des principes suivants : une association reconnue d'utilité publique doit justifier d'une vitalité financière propre, gage indispensable de sa permanence. Cette vitalité trouvera sa source dans les cotisations des adhérents, le concours bénévole de leur travail personnel, éventuellement le paiement à un laux tenant compte du caractère désintéressé du groupement des prestations qu'il dispense, enfin dans les sommes tirées des manifestations diverses qu'il organise : une association qui sollicite la reconnaissance doit posséder des ressources propres suffisantes pour assurer son existence et sa durée. Ainsi se justifie l'exigence de capitaux mobiliers compris dans la dotation et dont l'administration organise le placement, d'un fonds de réserve et la mention dans les ressources de l'association du revenu de ses biens. Ces exigences procèdent aussi du désir d'empêcher l'accumulation de capitaux occultes.

Or, les associations régionales ne disposent pratiquement d'aucune ressource propre, donc d'aucune autonomie financière : elles sont presque uniquement financées par les subventions et prix de journée versés par l'Etat et les autres collectivités publiques. L'administration estime, dans ces conditions, devoir leur refuser la reconnaissance d'utilité publique.

Incompatibilité également en matière de dévolution des biens en cas de dissolution. L'article 20 des statuts-types des associations reconnues d'utilité publique dispose : « En cas de dissolution, l'assemblée générale désigne un ou plusieurs commissaires chargés de la liquidation des biens de l'association. Elle attribue l'actif net à un ou plusieurs établissements analogues, publics

ou reconnus d'utilité publique ». Mais aux termes de l'article 16 des statuts-types des associations régionales, « en cas de dissolution de l'association, ses biens reviendront à l'Etat, sauf remise par ce dernier et s'il le juge bon à une personne morale privée ou publique poursuivant un but similaire ». Cette clause a été imposée aux associations régionales par le ministère de la Santé Publique et de la Population : elle fait disparaître complètement le libre arbitre de l'assemblée générale.

Il faut ajouter qu'en pratique bon nombre de statuts d'associations régionales se rapprochent davantage des statuts-types des associations reconnues d'utilité publique que des statuts-types du ministère de la Santé, notamment en matière de dotation et de ressources, où les divergences ne sont pas décisives. Certaines associations régionales possèdent un fonds de réserve, mais leur situation financière est trop précaire pour que soient assurés son alimentation régulière et le placement de la dotation mobilière.

c) Contrôle administratif.

Les articles 21 à 24 des statuts-types des associations reconnues d'utilité publique prévoient les modalités du contrôle administratif : envoi des délibérations de l'assemblée générale au ministre de l'Intérieur et au ministre dont relève l'association par son activité, déclaration à la préfecture des changements survenus dans l'administration ou la direction de l'association, communication aux autorités publiques des registres, pièces de comptabilité et rapport annuel, droit de visite des établissements, approbation du règlement intérieur. L'article 17 des statuts-types des associations régionales organise un contrôle spécial essentiellement exercé par le préfet régional (8). En fait, si certaines associations ont repris ces dispositions, d'autres les ont négligé et leurs statuts font abstraction de tout contrôle administratif. C'est là un autre motif invoqué par l'administration pour leur refuser la reconnaissance. Les statuts des associations régionales sont d'ailleurs caractérisés par une assez grande anarchie en matière de contrôle administratif : les uns s'inspirent des statuts-types de 1943, les autres des statuts-types des associations reconnues d'utilité publique, d'autres enfin, ceux de l'A. L. S. E. A. notamment, sont quasi-muets. Une unification serait nécessaire.

2°) La position du Conseil d'Etat.

Présence de membres de droit non soumis à l'élection dans le conseil d'administration, insuffisance de l'autonomie financière,

(8) Cf. Supra, p. 213-214

imprécisions dans l'organisation du contrôle administratif, telles sont les raisons de la non-reconnaissance par l'administration de l'utilité publique des associations régionales.

Quelle est en effet la position du Conseil d'Etat ? Il estime ne pouvoir accorder la reconnaissance à des groupements présentant des caractères structurels et fonctionnels si peu en accord avec la loi de 1901. Aux termes de sa jurisprudence, les associations déclarées sollicitant la reconnaissance d'utilité publique doivent remplir certaines conditions :

- poursuivre un but d'intérêt général, tel qu'elles ont un besoin indispensable de libéralités pour accomplir leur mission ;
- avoir au moins trois ans d'existence et avoir fait, pendant ce laps de temps, la preuve de leur efficacité ;
- grouper au minimum une centaine de membres ;
- posséder une dotation mobilière de 30.000 francs au moins ;
- adopter des statuts strictement conformes aux statuts-modèles établis par le Conseil d'Etat.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat subordonne son accord à certaines conditions particulières : nécessité pour l'assemblée générale de comprendre tous les membres de l'association, fixation du nombre des administrateurs et exclusion de leur choix en dehors du groupement, représentation de l'association en justice ou dans les actes de la vie civile par une seule personne (9).

Le Conseil d'Etat se pose ainsi en défenseur de l'association privée et en champion de la loi de 1901. La tendance générale de sa politique est de limiter l'extension abusive du nombre des personnes morales de droit semi-public. La multiplication, depuis une trentaine d'années, des entreprises d'intérêt général, services publics se soumettant aux règles du droit privé et groupements privés se colorant de droit public et la confusion qui en résulte justifient cette attitude du Conseil d'Etat. Le législateur est d'ailleurs le premier responsable de ces ambiguïtés, soit qu'il soit muet sur la nature juridique de ses créations, soit qu'il les qualifie inexactement. Le Conseil d'Etat, sans « s'accrocher » outre mesure à des classifications juridiques, dont il admet avec une remarquable souplesse l'évolution ininterrompue, s'efforce de maintenir un minimum d'ordre et de clarté dans un ensemble d'institutions en perpétuel devenir. Il s'en tient aux textes, notamment à la loi de 1901 : dans cette perspective, il ne peut que se montrer défavorable à l'octroi de la reconnaissance aux associations régionales.

(9) Cf. PICHAT, *Le contrat d'association*, Paris, 1908, p. 118-119.

C. — *Les perspectives ouvertes par l'attitude de l'administration*

Le refus de l'administration, s'il se justifie sur le plan des principes, présente pour les associations régionales des inconvénients pratiques certains. Des limitations sont apportées à leur patrimoine immobilier, elles ne peuvent, en principe, accepter des dons ou des legs, elles ne bénéficient d'aucune exonération en matière de droits de mutation et d'enregistrement, elles contractent plus difficilement des emprunts. En fait, dans le cas de l'A.L.S.E.A., ces inconvénients sont plus théoriques que réels : n'oublions pas cependant la situation particulière de l'Association lorraine.

Comment sortir de l'impasse ? Deux voies peuvent être envisagées.

1^o) *Une modification des statuts.*

Il devrait être possible, tout en conservant aux associations régionales leurs caractères propres, de rapprocher leurs statuts des statuts-types des associations reconnues d'utilité publique.

Les divergences secondaires ou de pure forme devraient être facilement aplanies. Le ministère de la Santé reste intransigeant sur la présence des membres de droit dans les conseils d'administration. Ne pourrait-on prévoir une élection fictive des membres de droit par l'assemblée générale, ratifiant ainsi les désignations officielles déjà intervenues ? Cette procédure écarterait, croyons-nous, les objections du Conseil d'Etat et le rôle des membres de droit au sein des conseils d'administration n'en serait en rien affecté. Si cette suggestion ne pouvait être retenue, il conviendrait de préciser dans les statuts que les membres élus doivent être en majorité et de réduire la participation des membres de droit à la seule représentation des administrations directement intéressées à la protection de l'enfance (Santé Publique, Justice, Education Nationale, Travail, organismes de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales, Préfets) : bon nombre de fonctionnaires pourraient figurer dans les conseils d'administration des associations départementales à titre de membres élus. Des personnalités, comme le président de l'Union départementale des Associations familiales ou même les conseillers généraux pourraient trouver place parmi les membres élus sans que leur rôle en soit amoindri. Ainsi, les associations régionales, tout en « privatisant » leur structure, garderaient le bénéfice d'une participation officielle à leurs activités.

Une modification des dispositions relatives au contrôle administratif pourrait également intervenir. Dans une lettre du 9 mai 1952 au président de l'A. L. S. E. A., le ministre de la Santé publique se déclare favorable à l'inclusion dans les statuts des disposi-

tions des articles 22 à 24 des statuts-types des associations reconnues d'utilité publique, à condition que ses représentants jouissent des mêmes pouvoirs de tutelle que ceux du ministère de l'Intérieur. Le Conseil d'Etat ne semble pas devoir être hostile à l'approbation par le gouvernement des nominations aux postes d'enseignement à laquelle le ministère de la Santé attache une particulière importance. On pourrait ajouter à ces textes les modalités spéciales du contrôle des associations régionales résultant des divers textes en vigueur.

En revanche, une modification des dispositions financières et patrimoniales semble plus problématique. Les associations régionales ne seront jamais autonomes financièrement et leurs ressources propres seront toujours minimales au gré du Conseil d'Etat. De même, tout compromis apparaît impossible au sujet de la dévolution des biens en cas de dissolution.

C'est là l'obstacle décisif à une modification des statuts. Du reste, il n'appartient pas aux associations régionales de promouvoir à titre isolé une telle modification. Il est nécessaire eu égard à l'intérêt général que présente l'activité des associations régionales qu'un accord se réalise entre les administrations et qu'à la suite de cet accord soient élaborés, par le ministère de la Santé, de nouveaux statuts-types se rapprochant le plus possible des statuts-modèles des associations reconnues d'utilité publique.

Il serait d'ailleurs toujours loisible au gouvernement, malgré la tradition, de passer outre à l'avis du Conseil d'Etat. La loi n'exige pas, en effet, un avis conforme de la Haute Assemblée.

2°) *Un statut légal des associations régionales.*

Une telle solution rendrait inutile la reconnaissance d'utilité publique. Le législateur pourrait, comme il l'a fait pour les unions d'associations familiales, doter les associations régionale d'une statut (10). Une telle intervention, infiniment préférable à une modification aléatoire des statuts, serait, n'en doutons pas, bien accueillie par les associations régionales elles-mêmes.

SECTION II

La valeur de la formule « Association Régionale »

Nous avons suffisamment insisté sur la structure et sur les attributions des associations régionales pour qu'il soit utile d'y revenir ici. Il nous reste à évoquer les controverses qu'elles ont suscitées.

(10) Cf. *Infra*, p. 179 et s.

§ 4. — LES CRITIQUES DES ADVERSAIRES
DE LA FORMULE « ASSOCIATION RÉGIONALE »

Certains juristes insistent sur l'ambiguïté de la nature juridique des associations régionales. Où situer ces organismes à structure semi-privée, semi-officielle, jouant un rôle semi-public ? Il y a là une imprécision déconcertante, dont découlent du reste la non-reconnaissance d'utilité publique, et de multiples inconvénients pratiques. La formule semi-publique est une arme à double tranchant : les associations ne peuvent pas bénéficier des avantages conférés à l'établissement public en raison de leur caractère privé ; elles ne peuvent pas non plus jouir des bénéfices consentis aux œuvres privées d'intérêt public, car ce ne sont pas des organismes purement privés.

M. Pinatel, inspecteur des services administratifs du ministère de l'Intérieur, formulait, en 1946, de vives critiques contre la politique dont les associations régionales sont l'instrument (11). Evoquant le problème des rapports de l'Etat et des œuvres privées, l'auteur affirmait que l'administration peut exercer sur les « patronages » des pouvoirs de contrôle et des pouvoirs de direction. Les pouvoirs de contrôle se rattachent à une conception de la puissance publique libérale dans son principe, mais autoritaire dans son exercice qui est dans la ligne traditionnelle du droit public français. Les fondements mêmes du contrôle administratif lui assignent des limites précises : dans le cas des patronages, l'administration n'est chargée que de veiller à l'application de la protection matérielle et sociale des mineurs et à la saine gestion financière des œuvres. L'œuvre reste seule compétente au point de vue de son orientation générale : elle demeure maîtresse de son fonctionnement interne, du choix des hommes et des méthodes. Dans le cadre des pouvoirs de direction, au contraire, les dernières libertés des œuvres disparaissent, l'Etat s'immisce dans leur fonctionnement et détermine leurs méthodes. Or, les associations régionales, initiatives du ministère de la Santé publique, seraient les agents d'une telle politique de dirigisme : leurs prérogatives à l'égard des œuvres privées en témoignent. Cette politique était d'ailleurs contenue en germe dans la loi du 27 juillet 1942 sur l'enfance délinquante, qui voulait « coordonner l'activité des œuvres selon un plan d'ensemble de répartition des mineurs entre elles ». Non seulement M. Pinatel condamne ce dirigisme, parce que « l'administration perd son efficacité quand elle se dégage de son terrain d'intervention classique, le contrôle », mais il s'étonne « qu'ils doivent se réaliser par le détour d'un organisme qui, juridiquement, est d'ordre privé ».

(11) Jean PINATEL, Les patronages devant l'Etat, R. E. S., n° 5, novembre-décembre 1946, p. 13 et s.

Une autre critique se fonde sur les circonstances historiques de la création des associations régionales. On leur a souvent reproché d'être nées sous le régime de Vichy et d'avoir conservé un caractère autoritaire incompatible avec le retour aux libertés démocratiques.

C'est surtout la mission de coordination des associations régionales qui leur a attiré le plus de critiques. Chargées de « coordonner l'activité des administrations publiques et des œuvres privées », elles ont été en butte aux attaques tant du secteur public que du secteur privé. « Le phénomène association régionale, écrit le professeur Lafon, président de l'U. N. A. R., gêne certains partis pris ou trouble certaines formules de quiétude enkystée » (12). Le secteur public a l'impression d'être frustré de missions qui devraient lui appartenir intégralement. Les administrations se sont méfiées à l'origine de ces associations privées dépourvues de statut légal qui prétendaient les coordonner et leur imposer des concessions mutuelles. Pour coordonner, il faut être plus fort : comment une association privée pourrait-elle coordonner des services publics ? Les pouvoirs publics, à l'exception du ministère de la Santé, ont suspecté les associations régionales d'une sorte de concurrence déloyale avant de songer à tirer parti de leurs activités. Par ailleurs, ils répugnaient à recevoir les conseils d'organismes qui n'avaient fait l'objet d'aucun agrément et dont la compétence technique et le caractère représentatif apparaissaient sujets à caution.

Quant aux critiques des œuvres privées à l'égard des associations régionales, elles tiennent en une formule : une œuvre privée n'a pas d'ordres à recevoir d'une autre œuvre privée. Certains organismes fédérant des œuvres privées ont assez fréquemment pris à partie les associations régionales. Les œuvres ont longtemps préféré traiter directement avec les pouvoirs publics qu'avec des organismes-relais, dont la structure et les attributions semblaient menacer leur indépendance.

La question de la laïcité a, par ailleurs, opposé les associations régionales à divers milieux. Des arguments en sens contraire ont été développés. Des ligues laïques, appuyées par certains ministères pour qui tout ce qui ne se proclame pas hautement laïc est suspect, ont fait état d'un prétendu caractère confessionnel des associations régionales. Des mouvements chrétiens ont, à l'opposé, critiqué le refus des associations de prendre parti en matière religieuse.

Un dernier argument, fréquemment développé, se fonde sur

(12) Conférence prononcée à Bruxelles, le 22 avril 1956, à l'occasion de la journée d'étude, organisée par le Comité de contact des œuvres d'aide à l'enfance inadaptée, p. 19.

les résultats décevants de la rééducation. Cette critique s'applique d'ailleurs à toutes les tentatives de réadaptation, notamment en ce qui concerne les délinquants. A quoi bon, dit-on, faire tant d'efforts pour des jeunes qui « ont le mal en eux » et qu'il y a bien peu de chances de remettre dans le droit chemin, alors qu'il y a tant à faire pour la jeunesse morale ?

Essayons de réfuter point par point ces critiques et soulignons les avantages de la formule « association régionale ».

§ 2. — LES ARGUMENTS DES DÉFENSEURS DE LA FORMULE « ASSOCIATION RÉGIONALE »

A. — *Réfutation des critiques avancées*

Certaines critiques peuvent être facilement écartées. Celle qui se fonde sur les échecs des tentatives de rééducation ne peut être le fait que de gens mal informés. Les controverses autour de la laïcité étaient de mise en 1905, elles ne devraient plus l'être en 1959. La laïcité, c'est la neutralité en matière religieuse, non l'hostilité à l'égard de la religion.

Les associations régionales sont effectivement nées à partir de 1943. Mais leur caractère, rigoureusement apolitique, interdit de les englober dans la réprobation qui continue d'entourer tous les actes de l'administration de Vichy. Le fait que le ministère de la Santé publique ait repris à son compte la politique du Secrétariat d'Etat à la Santé et à la Famille et que de nombreuses associations régionales aient vu le jour après la Libération devrait suffire à éliminer une défiance que rien ne justifie.

Les critiques des œuvres privées sont loin d'être décisives : toute prévention disparaît quand l'œuvre privée comprend que l'association régionale ne vise que son perfectionnement dans le respect de ses traditions, spirituelles ou autres. L'appui matériel, technique, administratif et financier qu'apportent les associations régionales aux œuvres privées compense largement la relative perte d'indépendance qui résulte pour elles de l'affiliation.

Pour leur part, les administrations auraient tort de voir dans les associations régionales des concurrentes. Devant les difficultés rencontrées par les organismes interministériels de coordination, une occasion de collaboration est offerte aux pouvoirs publics qui ne doivent pas la négliger. On se plaint que l'association régionale ne soit pas un service public, mais, sans aller jusqu'à approuver l'opinion de Spencer, qui pense « que la machine officielle est lente, bête, prodigue et corrompue », se rend-on compte de la supériorité de l'initiative privée sur la lourdeur des mécanismes administratifs ? Quant à la compétence de l'association régionale,

la présence en son sein de techniciens éprouvés en donne l'assurance la plus formelle.

L'incertitude de la nature juridique des associations régionales est incontestable. La formule semi-publique est une formule bâtarde, mais si développée de nos jours qu'on a cherché à en faire une catégorie juridique, alors précisément que les institutions qu'elle recouvre ne trouvent place dans aucune catégorie traditionnelle. L'imprécision s'accroît encore dans le cas des associations régionales par l'absence d'un statut légal.

Reste la critique fondamentale tenant aux rapports de l'Etat et des œuvres privées. Il est certain que l'emprise de l'administration sur les associations régionales dépasse le simple contrôle et constitue en fait une ingérence dans leur fonctionnement. Il est non moins certain que les prérogatives des associations régionales à l'égard des œuvres privées sont exorbitantes du droit commun et qu'il est pour le moins étonnant de voir l'Etat se servir d'une association privée pour diriger d'autres associations privées. Mais, et c'est là le vrai problème, comment faut-il envisager, dans les perspectives actuelles, les rapports de l'Etat et des œuvres privées ? Il est impossible que celles-ci continuent à jouir d'une pleine indépendance : de l'importance numérique du secteur privé et de l'appel généralisé des œuvres à la participation financière de l'Etat, il résulte que celui-ci a, en définitive, la charge et la responsabilité de dizaines de milliers d'enfants. Comment pourrait-il se désintéresser de l'essentiel, c'est-à-dire des conditions techniques de leur protection ? Tous les organismes de lutte contre l'inadaptation de la jeunesse ont également besoin d'un équipement, d'un personnel, d'une organisation technique de niveau élevé ; tous ces organismes protègent, assistent ou rééduquent les mêmes enfants ; ils ont à résoudre les mêmes problèmes, qu'ils soient publics ou privés. Il appartient à l'Etat, non seulement d'exercer le contrôle administratif et financier classique sur les œuvres privées, mais de se soucier de leur organisation technique et de leurs méthodes rééducatives, de les apprécier et de les orienter s'il y a lieu. Les associations régionales collaborent à cette tâche, mais leur rôle ne se confond pas avec celui des agents de l'Etat. Elles ne poursuivent aucun dessein impérialiste. Elles ne sont pas d'ailleurs destinées à exercer un contrôle qu'à intervenir par voie d'autorité auprès des œuvres. Elles sont, d'une part, un moyen pratique de mise en route d'un certain nombre de réalisations concrètes ; elles veulent être, d'autre part, « l'instrument d'action originale qu'il était nécessaire de forger pour répondre aux données concrètes si particulières du problème de l'enfance inadaptée » (13).

(13) LE GUILLANT, Polémique sans objet, *Sauvegarde*, n° 11, mai 1947, p. 22.

B. — *Les avantages de la formule « association régionale »*

Les associations régionales constituent une formule originale, une sorte de « secteur dirigé » de la protection de l'enfance inadaptée. L'originalité réside non dans la formule semi-publique elle-même, mais dans son emploi dans un domaine que se partageaient autrefois l'initiative publique et l'initiative privée, celle-ci dispersée et parfois retardataire, celle-là quantitativement insuffisante.

Les adversaires des associations régionales eux-mêmes sont obligés de reconnaître leur vitalité et ce dynamisme constructif, dont les congrès annuels de l'U. N. A. R. constituent le plus éclatant témoignage. Les associations régionales ont comblé par leurs créations propres les lacunes les plus graves de l'équipement national. L'approfondissement constant des techniques, la recherche d'une « doctrine » commune, l'élaboration d'un statut des éducateurs sont autant de preuves de ce dynamisme.

Si les associations régionales peuvent présenter aujourd'hui un tel bilan, c'est qu'elles sont restées fidèles à leurs impératifs primitifs d'indépendance et de neutralité : neutralité politique et religieuse certes, mais aussi indépendance à l'égard de l'Etat et des œuvres. Les associations régionales ne sont pas plus les alliées des œuvres contre l'Etat que les alliées de l'Etat contre les œuvres. Elles dépendent étroitement de l'Etat au point de vue administratif et financier, mais elles s'efforcent de préserver leur autonomie technique. Bien plus les spécialistes qui collaborent à leurs travaux sont appelés fréquemment à conseiller les pouvoirs publics. Leur action n'est guidée que par les besoins humains et l'évolution des sciences médicales, sociales, psychologiques, pédagogiques et juridiques : c'est dire sa souplesse et sa constante faculté d'évolution. Leur structure leur a donné cette liberté créatrice, ces qualités d'adaptation et d'initiative qu'exigeait, compte tenu des situations locales particulières, le « démarrage » dans un domaine si incertain. L'œuvre des associations régionales aspire à être une œuvre *solide*, c'est-à-dire correspondant aux besoins et aux réalités de la vie : *équilibrée*, c'est-à-dire réunissant sur le plan de la technique et de l'action les administrations intéressées à l'enfance en substituant l'esprit de coopération aux conflits d'attribution, et *complète*, c'est-à-dire ne négligeant aucun secteur public ou privé, aucun territoire citadin ou rural, aucun milieu social, aucune possibilité d'action.

C'est surtout sous l'angle de la coordination que se révèlent les qualités de la formule « association régionale ». Le professeur Lafon, dans son exposé inaugural à la première réunion générale des associations régionales (Montpellier, 28 février - 2 mars 1948),

s'exprimait ainsi : « La formule association régionale est au carrefour des besoins et des moyens : c'est un intermédiaire entre le secteur national trop vaste et le secteur départemental. C'est un moyen de liaison entre le public et le privé. C'est un instrument d'unité d'action et de pensée garantissant la liberté. C'est un point de convergence et de rayonnement des doctrines et des techniques (14). Les associations régionales ont l'immense mérite d'avoir été l'instrument du rassemblement des compétences et des dévouements. Elles ont rapproché, enrichi des hommes et des points de vue, créé un mouvement d'opinion et de propagande, suscité des vocations, réuni, instruit et animé des équipes d'éducateurs. Elles ont évité les heurts entre les administrations et jeté les bases d'une action commune. Elles ont entrepris l'indispensable transformation technique des œuvres privées, leur spécialisation, leur intégration dans les plans d'équipement régionaux : elles ont informé, conseillé, persuadé, animé les réformes nécessaires, promu un esprit nouveau. Elles se sont efforcées d'instruire, de soutenir et de grouper les bonnes volontés ignorantes et dispersées. Cette tâche a été accomplie avec le constant désir d'une collaboration sincère avec les deux secteurs, public et privé, dans le respect des attributions légales des uns et des positions spirituelles des autres ».

§ 3. — APPRÉCIATION

Nous ferons nôtre cette opinion du professeur Lafon : « La formule est-elle bonne ? Oui, pour notre pays en fonction des circonstances. Elle est efficace aussi bien pour le secteur public qui en a subi une émulation indiscutable et qui bénéficie de nombreuses compétences, que pour le secteur privé qui a été le grand bénéficiaire des moyens financiers, du perfectionnement des techniques et de la formation du personnel » (15). L'œuvre des associations régionales a été hautement profitable à la cause de l'enfance inadaptée.

Est-ce à dire que toutes les difficultés soient levées ? Certainement pas. En effet, la situation juridique des associations régionales peut être caractérisée par un mot : insécurité. Expliquons-nous.

A. — *Associations régionales et insécurité juridique : l'absence de statut légal*

Les associations de bienfaisance de la loi du 14 janvier 1933 obéissent à des règles de surveillance spéciales et peuvent bénéfi-

(14) *Sauvegarde*, n° 20, février 1948, p. 28.

(15) Conférence du 22 avril 1956, précitée, p. 25.

cier de ressources comme les associations reconnues d'utilité publique : elles sont, de ce fait, considérées comme associations d'intérêt général. Les groupements, issus de la législation de Vichy, et dont certains ont été confirmés par la IV^e République, présentent des caractères de droit public beaucoup plus accusés, puisqu'ils ont été investis d'un pouvoir hiérarchique ou qu'ils sont composés en partie de représentants de l'administration. Les uns et les autres sont nés de la volonté du législateur, de droit ou de fait, ils reposent sur des bases juridiques précises. Tous les organismes dits semi-publics, associations, sociétés, groupements professionnels, ont fait l'objet à l'origine d'un texte dont la nécessité était d'autant plus impérieuse qu'ils s'écartaient plus du droit commun : il est admis que les prérogatives exorbitantes accordées aux entreprises d'intérêt général ne peuvent l'être que par une habilitation expresse du législateur.

Or, aucune loi, aucun décret, aucune ordonnance, de quelque régime politique que ce soit, n'est encore intervenu à propos des associations régionales pour entériner les actes déjà accomplis, à plus forte raison pour édifier une construction juridique cohérente. A la différence des associations familiales, dont l'ordonnance du 3 mars 1945 a déterminé le statut, aucun texte n'est venu fournir aux associations régionales la base et la justification légales indispensables. Elles sont uniquement régies par des circulaires du ministère de la Santé publique et de la population, dont la plus importante est celle du 5 mai 1947 : mais une circulaire n'a aucune vocation pour créer le droit, elle ne peut que l'interpréter et elle n'a aucune force obligatoire en dehors de l'administration d'où elle émane. Ces circulaires se réfèrent bien à la loi de 1901, mais comment ce texte pourrait-il servir de substratum à des organismes aussi profondément originaux ? Cette absence de texte constitue en définitive l'anomalie irréductible des associations de sauvegarde et le grand obstacle à leur existence même.

Quelles sont, en effet, les conséquences de cette situation paradoxale, voire anarchique ? Beaucoup de controverses seraient évitées, tant au sein de organismes interministériels qu'entre les œuvres privées et les associations, si les attributions des uns et des autres étaient fixées impérativement, même dans leurs grandes lignes. Rien en effet n'oblige le ministère de la Santé à accepter leur collaboration, rien n'oblige les autres ministères à se plier à la coordination, rien n'oblige la Sécurité Sociale à les financer. Les ministères payeurs pourraient, du jour au lendemain, cesser leur participation au financement des associations régionales : c'est pour parer à ce danger que les associations gèrent elles-mêmes le plus possible d'établissements, espérant par ce moyen se prémunir contre une éventuelle suspension des subventions officielles.

Combien serait renforcée l'action des associations vis-à-vis des œuvres privées si un texte venait consacrer leurs attributions de fait ! Si les associations recevaient du législateur une qualification juridique précises, leur situation en serait grandement clarifiée.

Dans les conditions actuelles, les associations régionales sont des organismes fragiles. La meilleure preuve en est qu'elles ont failli disparaître peu de temps après leur création. La loi du 3 juillet 1944, relative à la protection des mineurs déficients ou en danger moral, se fondait sur une double constatation : d'une part, les associations régionales sont des associations privées dont le régime touche au droit administratif et aux règles budgétaires des personnes morales de droit public. D'autre part, sur le plan fonctionnel, il est nécessaire d'uniformiser les divers organes régionaux pour les mettre à égalité vis-à-vis du pouvoir central, pour améliorer leur contrôle et faciliter la répartition des subventions. Il est également opportun de prescrire l'extension de la formule à toutes les régions de la France, mêmes à celles où, faute d'éléments personnels ou matériels de base, aucune institution n'est chargée de l'enfance inadaptée.

On voulait donc constituer une hiérarchie solide des organes chargés de la protection de l'enfance en leur reconnaissant la qualité d'établissement public : cette intégration dans les cadres du droit public ne visait toutefois que les organes chargés du contrôle des œuvres et non les œuvres elles-mêmes pour lesquelles toute idée de « nationalisation » était écartée. A l'échelon central, un Service et un « Conseil supérieur de l'enfance déficiente ou en danger moral » étaient prévus. Les associations régionales devaient être remplacées dans le cadre interdépartemental par des « Instituts de protection de l'enfance déficiente ou en danger moral », établissements publics placés sous l'autorité du Préfet et ayant pour mission, sous la direction du Service de l'enfance déficiente ou en danger moral, d'administrer un centre d'observation et de triage régional, d'organiser éventuellement des stages de formation de rééducateurs, d'administrer une ou plusieurs institutions de rééducation privées, d'élaborer un plan d'équipement de la région, d'assurer la liaison avec le Directeur régional des services pénitentiaires et d'Education surveillée ». L'Institut devait être présidé par une personnalité nommée par le Secrétaire d'Etat délégué par le Chef du gouvernement.

Dans le cadre départemental devaient être institués des « Conseils de protection de l'enfance déficiente ou en danger moral », comprenant sept membres dont quatre chargés de représenter l'autorité préfectorale, la magistrature, les services d'assistance à l'enfance et l'Inspecteur d'Académie, et trois techniciens. Les conseils de protection devaient contrôler le fonctionnement

des services sociaux spécialisés, diriger sur le centre d'observation et de triage les mineurs à soumettre à un examen prolongé, décider le placement des mineurs déficients dans une institution appropriée ou dans les services de l'assistance à l'enfance.

La loi du 3 juillet 1944, qui prolongeait la loi du 27 juillet 1942 sur l'enfance délinquante, organisait ainsi un véritable service public de l'enfance inadaptée dans lequel les associations régionales n'avaient plus leur place. Rien n'empêchait le législateur de procéder ainsi, puisqu'aucun texte ne reconnaissait officiellement l'existence de ces associations. Cette loi aurait permis de résoudre de grandes difficultés théoriques, elle aurait jeté les bases d'un plan général d'équipement dont l'application aurait été fonction des possibilités financières de l'Etat et des collectivités publiques. Malgré son caractère rigoureusement apolitique, elle fut annulée à la Libération et on en revint à la formule « association régionale », formule extralégale, mais efficiente. Par la suite, rien ne devait être fait pour définir le statut des associations : le projet de loi de 1952, relatif à la protection de l'enfance et de l'adolescence en danger qui organisait à son tour des conseils de protection départementaux, n'y fait pas la moindre allusion (16).

B. — *Les remèdes à l'insécurité :*
les principes de base d'un statut légal

Comment remédier à cette insécurité juridique ? Par une modification des statuts rendant possible la reconnaissance d'utilité publique ? Nous avons vu les aléas d'une telle solution.

Bien plutôt en dotant les associations régionales d'un statut légal. Dès 1948 avait été élaboré par les associations régionales un avant-projet de statut. L'exposé des motifs de ce texte insistait sur l'absence d'un statut d'ensemble de l'enfance irrégulière ou inadaptée, malgré les efforts récents du législateur en faveur de celle-ci. Après avoir rappelé que « la formule des associations régionales permet une souplesse d'action et une adaptation aux milieux locaux que tout autre organisme antérieurement existant ne possédait pas », le texte poursuivait : « Il a paru que la situation actuelle des associations régionales régies au plan public uniquement par des circulaires ou recommandations interministérielles ou émanant du seul ministère de la Santé publique et de la population, gagnerait à être reconnue par la législation. Une telle recommandation ne saurait signifier main mise de

(16) Le décret, n° 59-100, du 7 janvier 1959, reprend en partie les dispositions de la loi du 3 juillet 1944, en ce qui concerne les conseils départementaux de protection de l'enfance. Mais aucune mention n'est faite des associations régionales, cf. infra, p. 419-420

l'Etat, et pas davantage risque de cristallisation ou de sclérose. Elle rendrait seulement plus facile le travail de coordination entrepris ». L'exposé des motifs proposait au législateur une extension de la formule des associations régionales au plan départemental.

L'avant-projet lui-même comprenait deux titres, consacrés respectivement aux associations régionales et aux associations départementales. Ils s'inspiraient étroitement des statuts-types des associations régionales dont ils reproduisaient l'essentiel (moyens d'action, organisation, structure, fonctionnement, ressources). Certaines dispositions méritent d'être soulignées :

— Titre I, article premier : « Dans le but d'assurer une coordination des actions concernant l'enfance irrégulière ou inadaptée est reconnue l'existence des associations régionales de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence. Ces associations sont représentatives à l'échelon régional des différents organismes privés intéressés à ces actions et agissant en liaison avec les services publics compétents dans ces domaines ».

— Titre I, article 5 : « Les associations régionales sont constituées sous le régime de la loi du 1^{er} juillet 1901, sous réserve des dérogations résultant de la présente loi. Elles jouissent de plein droit de la capacité juridique des associations reconnues d'utilité publique lorsqu'elles ont reçu l'agrément prévu à l'article 6. Elles bénéficient également des divers avantages fiscaux accordés aux associations reconnues d'utilité publique ayant pour objet l'assistance ou la bienfaisance. Elles peuvent posséder tous biens, meubles ou immeubles, utiles au fonctionnement de leurs services, œuvres ou institutions ».

— Titre I, article 6 : « Chaque association établit ses statuts et son règlement intérieur, qui sont soumis pour examen au Comité interministériel de coordination qui statue sur l'agrément ».

Cet avant-projet et l'ordonnance du 3 mars 1945 sur les unions d'associations familiales pourraient fournir des bases de travail intéressantes pour une future loi sur les associations régionales. Le législateur pourrait d'abord reconnaître officiellement l'existence de l'Union Nationale, des associations régionales et départementales de sauvegarde, qu'il qualifierait d'établissements d'utilité publique ou même d'associations d'intérêt général, se référant ou non à la loi du 1^{er} juillet 1901. Ces organismes seraient habilités à donner leur avis aux pouvoirs publics sur les questions concernant l'enfance inadaptée, à leur proposer les mesures qui leur paraîtraient conformes aux intérêts matériels et moraux de ces enfants, à représenter officiellement l'ensemble des œuvres privées auprès des pouvoirs publics, à coordonner les

diverses activités en faveur de l'enfance inadaptée, à agir auprès des œuvres recevant des enfants, à créer, gérer ou patronner certains organismes régionaux, enfin à intégrer ces différentes actions dans un plan régional cohérent établi de concert avec les services publics et organismes compétents. La structure et l'organisation intérieure des associations seraient précisées et les membres de droit des conseils d'administration énumérés. Les associations seraient assimilées quant à leur capacité juridique aux associations reconnues d'utilité publique sous réserve d'un agrément soit de l'échelon supérieur de la hiérarchie, soit du ministère de la Santé. Quatre catégories de ressources seraient prévues : les ressources propres, les subventions publiques et privées, les dons et legs, les divers remboursements des frais d'entretien des mineurs. Des exonérations fiscales seraient instituées pour les actes passés par les associations.

Un décret d'application pourrait préciser le rôle des associations régionales vis-à-vis des pouvoirs publics et définir avec précision leurs prérogatives à l'égard des œuvres privées, ainsi que les modalités du contrôle administratif.

SECTION III

La place des Associations Régionales dans le Droit contemporain

Le problème juridique posé par les associations régionales ne saurait être résolu d'un mot. Parler d'organisme semi-public est commode, mais peu explicite. Il est plus rationnel de chercher à quelles évolutions se rattache notre institution.

Les notions de collaboration des particuliers à l'exercice de la puissance publique et d'association d'intérêt général nous paraissent le mieux rendre compte du phénomène « association régionale ».

§ 1. — ASSOCIATIONS RÉGIONALES ET COLLABORATION DES PARTICULIERS A L'EXERCICE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE

A. — La notion de collaboration des particuliers à l'exercice de la puissance publique

Dans l'ordre politique, la division des tâches est le stade primitif des rapports entre le souverain et les particuliers, le premier se chargeant de gérer les services d'intérêt général, tandis qu'aux seconds incombent toutes les tâches qui ne dépassent pas

la sphère individuelle. Ensuite, par une progression qui n'est pas toujours constante, mais qui, suivant les circonstances, peut présenter des paliers, ou, au contraire, se précipiter, la séparation entre les deux zones d'activités s'obscurcit et l'ordonnement des compétences est bouleversé. Le mouvement peut se produire dans deux sens : on peut assister à une participation des individus aux tâches d'intérêt général, c'est-à-dire à une contribution des particuliers à l'exercice de la puissance publique ou à une étatisation; c'est-à-dire à une ingérence de l'Etat dans les activités des particuliers. Dans les deux cas s'institue une collaboration, spontanée ou organisée, voulue ou imposée, entre l'Etat et les particuliers.

Pour M. Gény, cette collaboration peut revêtir trois formes :

— *la collaboration par ingérence* dans un service public (théorie du fonctionnaire de fait) ;

— *la collaboration par décentralisation* : l'Etat fait délibérément appel à des institutions privées pour jouer un rôle actif dans l'exécution d'un service public qui reste sous son contrôle ;

— *la collaboration par activité parallèle* : une initiative privée indépendante vient compléter l'activité administrative. Il y a simultanéité des institutions publiques et privées.

M. GÉNY cite comme exemple de collaboration par décentralisation les colonies pénitenciaires privées recevant des mineurs condamnés en application de la loi du 5 août 1850 sur l'éducation et le patronage des jeunes détenus. Il s'agirait d'une collaboration à l'exécution d'un service public, étant entendu que l'institution collaboratrice évolue en marge de l'administration, et vit d'une vie propre, quoique contrôlée. Bien que ces colonies soient les ancêtres de nos établissements de rééducation, les associations régionales nous paraissent bien relever plutôt de la collaboration par voie d'activité parallèle, dans laquelle « la gestion de certains services d'intérêt collectif est partagée non pas systématiquement, mais empiriquement, entre l'Etat et les particuliers. Il y a en somme toute une zone assez étendue de services où l'activité privée s'exerce concurremment avec celle de l'Etat sans répartition des tâches logique et préconçue, mais selon un équilibre pragmatique et mouvant (17). Dans ce type de collaboration, l'activité spontanée des particuliers se juxtapose à l'initiative publique : le rôle de l'Etat est celui d'un excitateur et d'un coordinateur.

(17) GÉNY, La collaboration des particuliers avec l'administration, Thèse, Nancy, 1930, p. 246.

Qu'elle se réalise par décentralisation ou par voie d'activité parallèle, la collaboration est devenue, de nos jours, une donnée juridique fondamentale. L'Etat suscite la collaboration des particuliers, parce qu'il ne peut plus assumer lui-même la totalité des tâches qui lui incombent dans tous les domaines. Pour leur part, les particuliers, conscients des avantages de la collaboration, ne répugnent plus à sortir de leur sphère d'activité pour se consacrer à des tâches d'intérêt général. M. GÉNY va même jusqu'à affirmer que la notion de collaboration « forme le fond même de la vie juridique » : encore ne l'envisage-t-il que dans le cadre des rapports des particuliers et du « pouvoir administratif », à l'exclusion du pouvoir législatif ou judiciaire. Même à l'intérieur du pouvoir administratif, il écarte la théorie du contrat administratif du domaine de la collaboration, alors que le particulier qui fournit à l'administration les éléments nécessaires au fonctionnement d'un service public collabore assurément à ce service.

B. — *Les associations régionales collaborent à l'exercice de la puissance publique*

La notion de collaboration permet seule, à notre sens, de résoudre le problème juridique que posent les associations régionales.

C'est bien dans l'intention de collaborer avec l'administration que les fondateurs de premières associations régionales se sont efforcés de rassembler les personnalités régionales, officielles ou privées, s'occupant à des titres divers de l'enfance inadaptée, d'opérer le recensement des œuvres existantes, de combler les lacunes de l'équipement régional. De son côté, l'Etat n'a cessé d'affirmer son désir d'associer dans une perspective coordinatrice les particuliers et les administrations : il a, dès l'origine, pris conscience de la nécessité de « capter » les courants locaux afin de les orienter dans un sens déterminé évitant le gaspillage des initiatives et de susciter, au sein des régions les plus déshéritées, les premiers efforts de coordination.

Si la fondation des associations régionales a été le résultat d'une double volonté de collaboration, les particularités de leur régime juridique s'éclairent d'un jour nouveau si on les rattache à cette notion fondamentale. Des fonctionnaires membres de droit et des personnalités privées *collaborent* au sens étymologique du mot, c'est-à-dire travaillent ensemble dans les conseils d'administration. Les relations étroites entre les associations régionales et les pouvoirs publics résultent elles aussi du concept de collaboration : les attributions des associations en font les auxiliaires de l'administration. Le contrôle qui pèse sur elles prouve que

la collaboration n'est pas égalitaire, mais il ne dément pas son existence : l'Etat est en dernière analyse responsable de la protection de l'enfance et, la responsabilité postulant l'autorité, il doit veiller à ce que les associations ne s'écartent pas de leur but. Il ne serait pas concevable que l'Etat, sous prétexte d'accorder aux particuliers certains pouvoirs consultatifs ou d'exécution, s'en remette à leurs seules ressources pour assurer le dépistage, l'observation et la rééducation des mineurs inadaptés. La collaboration sur le plan technique est inséparable d'une collaboration sur le plan financier : du fait des facilités incomparables qu'offrent les budgets publics au regard des modiques ressources des particuliers, il est légitime que l'Etat supporte, sous forme de subvention, l'intégralité des dépenses d'équipement des œuvres privées et la part des dépenses de fonctionnement qui n'est pas remboursée par les revenus normaux, c'est-à-dire par les prix de journée. Enfin, c'est en tant que collaboratrices de l'administration que les associations régionales servent de relais entre l'Etat et les œuvres privées : l'Etat leur délègue une partie de ses prérogatives de puissance publique et les habilite à donner des conseils aux œuvres privées.

§ 2. — ASSOCIATIONS RÉGIONALES ET ASSOCIATIONS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

A. — *La notion d'association d'intérêt général*

Si elle peut être le fait d'individus isolés, la collaboration des particuliers ne prend de l'importance et, par conséquent, n'intéresse de façon appréciable la construction du droit public que si elle s'incarne dans une institution, c'est-à-dire dans un groupement dont l'activité et la structure sont d'essence collective. Les individus ne disposent pas, en effet, des moyens matériels suffisants pour offrir par eux-mêmes aux pouvoirs publics une coopération utile : ils ont été amenés à se grouper, notamment en associations de la loi de 1901.

Nous ne reveindrons pas sur l'évolution de ce texte. Nous voudrions seulement insister sur le rôle important des associations de l'époque moderne dans la collaboration des particuliers à l'exercice de la puissance publique, principalement en matière d'assistance et de bienfaisance. Faute de pouvoir prendre à sa charge ce domaine immense, l'Etat a dû accepter la collaboration des particuliers en reconnaissant la nécessité de rompre avec les normes de la loi de 1901 et d'élaborer, à l'intention des groupements privés, un cadre juridique adapté aux exigences nouvelles. Le législateur a cherché, en dérogeant aux règles de 1901, à modi-

fier la structure d'associations considérées comme particulièrement aptes à soulager certaines misères : tel a été l'objet des lois du 30 mai 1916 et du 29 novembre 1939 relatives aux œuvres de guerre et de la loi du 14 janvier 1933 relative aux œuvres privées de bienfaisance. Le résultat a été l'apparition d'une catégorie d'associations non prévue par la loi de 1901 et qu'on a appelées les « associations d'intérêt public ». Cette catégorie s'est enrichie à la suite de la politique d'orientation et de dirigisme des associations privées pratiquée systématiquement par le gouvernement de Vichy et occasionnellement par les gouvernements de la IV^e République : la collaboration des particuliers est alors non seulement tolérée, mais encouragée, imposée, officialisée. Les associations d'intérêt public deviennent les agents d'exécution de l'Etat.

Parallèlement à ce mouvement législatif, la jurisprudence a très largement reconnu l'existence de services publics gérés par des organismes privés en dehors de tout contrat de concession. C'est une application typique de l'idée de collaboration. En particulier, le Conseil d'Etat a admis que des services publics pouvaient être confiés à des associations privées (18) dont le caractère d'intérêt public est ainsi consacré.

C'est au fond la notion de cause qui a été à l'origine de la rupture entre les règles de 1901 et la notion moderne d'association d'intérêt général. Le législateur de 1901 avait construit un cadre juridique à l'intention des particuliers désireux de mettre en commun leurs activités pour une fin désintéressée qui était la cause de leur contrat. Les bouleversements économiques et sociaux ont fait éclater ce cadre et l'Etat a dû se substituer aux particuliers pour pouvoir par des moyens de fortune aux besoins nouveaux : à causes nouvelles, contrats nouveaux et institutions nouvelles. Il eût été opportun de reconnaître que les catégories de la loi de 1901 ne correspondaient plus aux faits, et de les modifier en conséquence. Cette inadaptation des textes se retrouve d'ailleurs en matière de groupements à but intéressé, puisque certaines entreprises nationalisées restent des sociétés commerciales à forme anonyme.

B. — *Les associations régionales sont des associations d'intérêt général*

Que sont donc en définitive les associations régionales ?

— Des établissements d'utilité publique ? Certainement pas,

(18) C. E., 3 août 1944. Compagnie des produits chimiques. Rec., p. 225 ; C. E., 16 mars 1945, DAURIAC, précité.

puisque la reconnaissance leur est refusée. Le plus, elles jouissent de prérogatives de puissance publique dont les établissements d'utilité publique ne bénéficient pas.

— Des « établissements à allure mixte » selon la formule d'Hauriou ? (19). Nés de la collaboration des pouvoirs publics et de l'initiative privée, ils seraient issus du reflux de la notion de service public : l'Etat, après avoir voulu monopoliser la satisfaction des besoins d'intérêt général, en est venu à laisser l'initiative privée travailler elle-même à l'utilité publique. L'observation est pertinente, mais la formule ne nous satisfait guère.

— Des associations d'intérêt général ou entreprises privées d'intérêt public ? Comme elles, les associations régionales conservent leurs caractères d'entreprises privées : la référence à la loi de 1901 est constante dans tous les textes les concernant. Leur régime reste de droit privé, leur contentieux reste judiciaire. Comme elles, elles s'exercent en faveur de l'intérêt public. Comme elles, elles bénéficient de prérogatives de puissance publique. Comme elles, elles sont soumises à un contrôle effectif de la part de l'autorité administrative.

La seule différence réside dans le défaut d'habilitation des associations régionales : alors que le statut d'une entreprise privée d'intérêt général est toujours fixé par une intervention expresse du législateur, le statut des associations régionales ne résulte que de circulaires ministérielles sans force obligatoire.

On peut cependant faire abstraction du silence du législateur, ou plutôt espérer qu'il sortira bientôt de son mutisme. Pour nous, les associations régionales sont bien, en dépit de l'absence de texte, des associations d'intérêt général, non seulement parce qu'elles sont soumises aux prescriptions de la loi du 14 janvier 1933 sur les établissements de bienfaisance privés, mais parce qu'elles disposent des mêmes prérogatives exorbitantes du droit commun et qu'elles jouissent de l'appui des pouvoirs publics qui les subventionnent largement, mais s'ingèrent profondément dans leur fonctionnement.

C. — *La place des associations régionales
au sein des associations d'intérêt général :
associations régionales et unions d'associations familiales*

Il n'est pas question de recenser ici toute la catégorie des associations d'intérêt général et de préciser la situation exacte qu'y occupent les associations de sauvegarde. Nous voudrions

(19) Note HAURIOU sous arrêt Caisse des Ecoles, précité.

simplement les comparer avec une institution voisine, les unions départementales d'associations familiales.

Première différence : les unions ont un statut légal, l'ordonnance du 3 mars 1945, qui annule et remplace l'acte dit loi du 29 décembre 1942.

Les objectifs des unions d'associations familiales sont beaucoup plus vastes que ceux des associations régionales. Celles-ci ne visent qu'à la coordination des efforts en vue d'une protection plus efficace de l'enfance inadaptée. L'ordonnance du 3 mars 1945 vise à l'édification d'un « corps familial » destiné à soutenir le gouvernement dans son œuvre de redressement démographique et à représenter les familles comme le syndicat représente la profession. L'assise de ce corps familial, c'est l'ensemble des familles françaises, dont l'élite adhère aux associations d'où sont issues les unions départementales.

L'ensemble hiérarchiquement organisé qui part des œuvres privées pour aboutir à l'Union Nationale des associations régionales en passant par les associations départementales et régionales évoque la structure pyramidale des institutions familiales : les données particulières à l'enfance inadaptée imposent toutefois l'association régionale comme pivot de l'organisation, alors que pour les associations familiales tout s'articule autour de l'union départementale. La subordination d'échelon à échelon est, d'autre part, moins nette pour les associations de sauvegarde et surtout l'U. N. A. R. a un caractère beaucoup plus privé que l'Union Nationale des Associations Familiales.

Comparons les attributions des associations régionales et des unions départementales : les unions sont habilitées à représenter l'ensemble des familles françaises auprès des pouvoirs publics et elles ont le monopole de cette représentation, notamment pour la participation aux conseils et organismes officiels. On peut considérer que les associations régionales représentent auprès de l'administration les œuvres privées s'occupant de l'enfance inadaptée, mais elles sont loin de les représenter seules. Leur fonction représentative est beaucoup moins étendue que celle des unions qui représentent non seulement les mouvements familiaux, mais l'ensemble des familles (20).

(20) Dans son article précité, M. THIRY conteste que les unions représentent vraiment les familles : il n'y aurait entre les familles aucun principe d'unité, elles ne formeraient pas une collectivité dont on puisse cerner les contours, distinguer la volonté ou reconnaître les organes. La représentation envisagée serait une simple « représentation des intérêts » : l'ensemble des familles constitue une catégorie sociale définie par des intérêts qui leur sont propres et dont il est possible d'informer l'opinion et les pouvoirs publics. A fortiori, il semble impossible de soutenir que les associations de sauvegarde représentent l'enfance inadaptée en tant que réalité sociale distincte. Peut-on même parler d'intérêts de l'enfance inadaptée ? Nous pensons que les ambitions des associations régionales doivent se borner à la représentation des œuvres privées s'occupant des enfants inadaptés.

La fonction consultative des associations régionales tend à se rapprocher de celle des unions départementales, habilitées à donner des avis aux pouvoirs publics sur toute question d'intérêt familial : on peut concevoir une participation accrue des associations régionales et de leur Union Nationale aux délibérations des organismes publics ou semi-publics chargés des problèmes de la jeunesse. Leur rôle consultatif dans l'élaboration du plan d'équipement a été mis en lumière par le décret du 28 août 1958. On pourrait appliquer aux associations régionales cette constatation de M. Renaudin à propos des unions d'associations familiales : « Notre Etat pléthorique, omniprésent, qui intervient sur tous les terrains, a besoin du concours des compétences. Il sollicite à tout moment des avis, des conseils. Il les accueille comme il accueille les propositions. Mais il veut aussi avoir à faire à des interlocuteurs capables de parler au nom des intérêts dont ils ont la charge » (21).

Les unions peuvent agir en justice pour défendre les intérêts des familles : rien ne s'oppose à l'octroi d'une telle prérogative aux associations régionales. Les unions peuvent gérer des services d'intérêt familial : les associations de sauvegarde ne gèrent-elles pas directement bon nombre d'établissements ? Les autres attributions des unions (développer l'esprit familial, défendre, encourager et aider la famille) ne se ramènent-elles pas à l'action de propagande des associations régionales en faveur de l'enfance inadaptée ?

L'harmonisation des mouvements familiaux par les unions et la coordination de l'activité des œuvres par les associations de sauvegarde procèdent du même souci d'efficacité dont découlent les mêmes prérogatives. Le financement des deux catégories d'organismes est assuré identiquement par l'Etat, les collectivités publiques et les organismes de Sécurité Sociale et d'Allocations familiales. L'ordonnance du 3 mars 1945 ne spécifie pas la structure des conseils d'administration des unions, mais il est permis de penser que les administrations y sont assez largement représentées. Leur capacité juridique est celle qu'on voudrait voir reconnue aux associations de sauvegarde. En revanche, aucun statut-type ne leur est imposé et si elles doivent se faire agréer, ce n'est pas par une autorité publique, mais par l'instance supérieure de leur propre organisation. Leur administration est autonome : les tutelles assez strictes exercées sous l'empire de la loi de 1942 par les fonctionnaires du Commissariat à la Famille ont été levées et les unions ne connaissent plus d'autre contrôle hiérarchique que celui de l'Union Nationale.

(21) RENAUDIN : « Mouvement privé et secteur semi-public ». *Pour la vie*, février 1948, n° 17, p. 14.

Nous sommes donc en présence de deux institutions voisines, mais non identiques. A bien des égards (caractère monopolistique de la représentation, extension de la fonction consultative), les unions d'associations familiales sont « plus publiques » que les associations de sauvegarde, mais l'étendue du contrôle administratif qui pèse sur ces dernières incline plutôt en sens contraire. Les domaines respectifs de deux institutions sont différents et justifient les divergences de leurs régimes juridiques. Mais toutes deux sont des associations d'intérêt général, où collaborent l'administration et les particuliers.

§ 3. — L'AVENIR DES ASSOCIATIONS RÉGIONALES

L'association d'intérêt général n'est pas une fin en soi : c'est une étape entre le stade de l'association privée et le stade du service public, un état fréquemment, mais non obligatoirement transitoire.

L'avenir des associations régionales est-il donc dans leur transformation en service public ? Cela ne ressort pas clairement des documents officiels. Mais si le législateur n'a doté les associations d'aucun statut, c'est peut-être parce que dans son esprit elles étaient destinées à être intégrées, à plus ou moins brève échéance, dans l'appareil administratif.

La circulaire du 5 mai 1947 se borne à indiquer que les conseillers généraux et municipaux auront à connaître des problèmes de l'enfance inadaptée « *lorsque sera constitué le service public qui, dans l'avenir, devra normalement traiter de toutes ces questions* », mais les associations régionales ne sont pas directement mises en cause. Le docteur LE GUILLANT, conseiller technique au ministère de la Santé et de la Population, prenait, en 1946, une position plus nette dont on ne pouvait savoir si elle était personnelle ou officielle : « Il y a dans la vie des organismes d'assistance des moments différents, une évolution. Lorsqu'ils ont atteint un certain développement, lorsqu'ils répondent à des besoins bien définis, permanents, que leur structure et leurs méthodes se sont dégagées des expériences, ils doivent tout naturellement se transformer et généralement passer à l'état de service public. A ce moment, l'initiative, l'enthousiasme, l'action personnelle sont moins nécessaires et doivent céder le pas à un certain ordre, à certaines règles, à une subordination à l'intérêt général qui sont les caractéristiques des services publics. Une intégration administrative des associations régionales apparaît ainsi aujour-

d'hui nécessairement si l'on veut qu'elles évitent les particularismes, le désordre, le découragement » (22).

Mais une intégration administrative des associations régionales entraînerait leur disparition. On les voit mal en effet conserver leurs caractères propres tout en se soumettant à un régime de service public, quelque souple et évolutif qu'il soit. La perspective envisagée doit être bien plutôt une substitution progressive de l'administration aux associations régionales : un service public cohérent et disposant de puissants moyens matériels devrait prendre en charge la protection de l'enfance inadaptée. Mais tant qu'un statut de l'enfance inadaptée n'aura pas été élaboré — et on sait les obstacles législatifs, techniques et administratifs qui s'opposent à toute construction d'ensemble en ce domaine — les associations régionales resteront les « éléments vivants de l'organisation nationale de la protection de l'enfance malheureuse ».



Conclusion

Les associations régionales se situent dans ce domaine incertain où se compénètrent le droit public et le droit privé. Elles illustrent, comme tant d'associations de l'époque moderne, le vieillissement d'un texte, la loi de 1901, qui n'a pas su s'adapter à l'évolution des institutions. Exemples-types d'associations d'intérêt général, elles permettent des relations nouvelles entre l'Etat et les particuliers. Les aléas de la formule semi-publique, les critiques qu'elle encourt tant du secteur public que du secteur privé n'ont pas empêché son essor : ce n'est d'ailleurs pour l'instant qu'une formule d'attente qui évite des solutions prématurées.

Ainsi est née une philosophie nouvelle des rapports entre l'Etat et les groupes. L'Etat contemporain doit harmoniser les activités d'un secteur semi-public en constante extension avec celles de l'administration, puis établir des liaisons à l'intérieur de ce secteur lui-même. Ses attributions croissent sans cesse et avec elles sa responsabilité et ses devoirs. Les groupes, moins libres, mais plus efficaces, se plient bon gré mal gré à une subordination qui s'exerce en dernière analyse au nom de l'intérêt général. Nous marchons peut-être vers un étatisme qui dirigera les groupes, les encadrera dans des hiérarchies pour en faire les instruments de l'autorité gouvernementale. L'exemple des associations de sauvegarde prouve que cette action, vouée à l'échec quand elle s'exerce arbitrairement et sans discernement, peut être féconde quand l'Etat respecte et utilise l'initiative privée au mieux de l'intérêt général.

(22) LE GUILLANT, Les associations régionales, *Sauvegarde*, n° 1, mai 1946, p. 14.

CHAPITRE IV

L'UNION NATIONALE DES ASSOCIATIONS REGIONALES

L'Union Nationale des Associatöins Régionales de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence (U.N.A.R.S.E.A.) est née en 1948 (1) du désir des associations régionales de se fédérer en une organisation coordonnant leurs activités et les représentant auprès des pouvoirs publics. C'est le sommet de la pyramide dont les arêtes sont les associations régionales et dont la base repose sur les multiples services et institutions privées de sauvegarde de l'enfance.

La loi du 1^{er} juillet 1901 ne prévoyait pas expressément le droit pour les associations de se fédérer, mais une telle possibilité est formellement confirmée par les travaux préparatoires et par le décret du 16 août 1901. Fédérant des associations déclarées, l'U.N.A.R. est elle-même une union déclarée, soumise au même régime juridique que les associations membres.

Tel est le droit commun en matière d'unions d'associations et l'U.N.A.R. en relève normalement. Mais fédérant des associations dont la nature juridique est incertaine, elle pose des problèmes juridiques dont le droit commun ne rend pas compte. Quelle est la répercussion sur l'U.N.A.R. du caractère d'intérêt général des associations régionales ? Le caractère semi-public des associations régionales s'étend-il à leur Union Nationale ?

Examinons successivement les relations de l'U.N.A.R. avec les associations régionales et avec les pouvoirs publics.

SECTION I

L'U.N.A.R. et les Associations Régionales

L'U.N.A.R. apparaît comme une fédération, une somme des

(1) Assemblée Générale Constitutive, le 4 juillet 1948,

associations régionales, chargée de les coordonner et de les représenter.

§ 4. — L'U.N.A.R. EST L'ÉMANATION DES ASSOCIATIONS RÉGIONALES

Ceci résulte clairement des statuts de l'U.N.A.R., rédigés en 1948 et modifiés en 1953. L'article 4 dispose : « L'Union se compose des associations régionales pour la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence ».

Les organes de l'U.N.A.R., assemblée générale, conseil d'administration et bureau, sont composés des représentants des associations régionales, personnes morales. Lors de la fondation de l'U.N.A.R., on s'était demandé si l'Union serait uniquement une fédération des associations régionales ou si elle comprendrait, en outre, les associations départementales et les œuvres privées affiliées ou en contact : cette seconde solution fut écartée pour ne pas compromettre l'indépendance des œuvres.

L'assemblée générale de l'U.N.A.R. se compose des délégués des associations membres, à raison de quatre représentants pour chaque association. Les membres non délégués par leur association peuvent, en justifiant de leur qualité, assister à l'assemblée générale avec voix consultative.

Le conseil d'administration est élu par l'assemblée générale à raison d'un membre titulaire et d'un membre suppléant désignés par chaque association membre.

Le conseil d'administration élit, parmi ses membres titulaires, un bureau ainsi constitué : un président, deux vice-présidents, un secrétaire général, un trésorier et deux membres.

Ces organes fonctionnent dans les conditions déterminées par le droit commun associatif.

La représentation des associations régionales au sein de l'U.N.A.R. a été critiquée. Il serait plus logique de prévoir une représentation proportionnelle des associations à l'assemblée générale au prorata de leur étendue territoriale et de leur activité : on pourrait accorder à chaque association une voix par département représenté, Paris disposant d'un nombre de voix égal ou supérieur à la région la plus favorisée. Les assemblées générales ainsi obtenues seraient plus étoffées et plus représentatives que les assemblées actuelles.

On a critiqué également la hiérarchie classique assemblée générale - conseil d'administration - bureau, qui semble peu propice à une action efficace. L'assemblée générale se réunit, en principe, une fois par an, le conseil d'administration quatre fois

seulement. Le bureau, seul organe permanent, paraît détenir à lui seul la quasi-totalité des pouvoirs et on peut craindre qu'il mène une politique non conforme aux intérêts de l'ensemble des associations membres. On a proposé l'institution d'un comité directeur d'une dizaine de membres, élus au suffrage direct par l'assemblée générale et choisis parmi les représentants d'associations différentes. La durée de son mandat serait relativement courte : trois ans. On éviterait ainsi une certain déséquilibre des pouvoirs. Mais cette solution n'a pas été retenue.

Si la structure de l'U.N.A.R. prouve qu'elle est l'émanation des associations régionales, son financement en est une autre preuve. Les cotisations des associations régionales constituent la principale ressource propre de l'U.N.A.R. Le montant de la cotisation est actuellement de 300.000 francs par an. Les cotisations doivent être prélevées sur les ressources particulières des associations régionales, c'est-à-dire les cotisations de leurs membres, les cotisations de leurs membres, les revenus de leur patrimoine, les arrérages de leurs rentes et les dons qu'elles peuvent recevoir. L'association régionale peut incorporer une rubrique « U.N.A.R. » dans le calcul des prix de journée de ses centres. Elle peut aussi répercuter la cotisation qu'elle paie sur les associations ou sections affiliées. Ici encore on pourrait proportionner le montant de la cotisation due par chaque association à l'étendue de son ressort territorial et à l'importance de son activité.

Les associations régionales sont désignées par tirage au sort comme commissaires aux comptes pour vérifier le budget de l'U.N.A.R. Elles font à ce propos un rapport à l'assemblée générale.

§ 2. — LES RELATIONS DE L'U.N.A.R. ET DES ASSOCIATIONS RÉGIONALES

L'U.N.A.R. fédère les associations régionales, c'est-à-dire les coordonne et les représente. Ces relations se traduisent sur le plan matériel par l'envoi trimestriel à chaque association régionale d'une circulaire d'information sur les activités de l'U.N.A.R. et des autres associations, par l'échange entre associations des rapports annuels d'activité par le canal de l'U.N.A.R., par la rubrique « vie et action des associations régionalise » dans « Sauvgarde », la revue de l'U.N.A.R., enfin par des échanges de vues et des contacts dans les commissions nationales d'études et les congrès.

A. — *L'U.N.A.R. et la coordination des associations régionales*

L'article 2 des statuts de l'U.N.A.R. dispose : « L'U.N.A.R.S.E.A. a pour buts :

- 1°) d'informer les associations régionales ;
- 2°) d'assurer une liaison entre elles ;
- 3°) d'harmoniser leurs activités ;
- 4°) d'étudier, en collaboration avec elles et dans un souci technique, les problèmes que posent l'enfance inadaptée et la mise en place d'un équipement ».

L'U.N.A.R. accomplit sa *tâche d'information* en constituant une documentation centralisée relative à l'enfance inadaptée et aux associations régionales. Elle veut être un centre d'information, d'études et de propagande. Son activité embrasse toutes les techniques médicales, éducatives, juridiques, administratives, économiques et sociales, afin de rechercher des solutions communes ou particulières aux problèmes de l'enfance inadaptée et d'améliorer le fonctionnement des associations régionales. Un tableau récapitulatif de l'équipement français a été établi en 1956. Un fichier des établissements a été dressé et les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'enfance inadaptée ont été collationnées. Cette documentation est à la disposition des associations membres.

L'U.N.A.R. *harmonise* les activités des associations régionales : il s'agit pour elle de stimuler l'activité en profondeur des associations par une information réciproque afin que chacune profite de l'expérience des autres. L'approfondissement constant des techniques peut seul, en effet, faire progresser la connaissance des inadaptations et des remèdes à leur apporter. Des circulaires, des bulletins de liaison et surtout la revue « Sauvegarde » renseignent les associations sur les réalisations publiques et privées, françaises et étrangères. Grâce à l'U.N.A.R., les efforts particuliers des associations régionales prennent leur valeur sur le plan national : son rôle est de rechercher, parmi les données expérimentales les plus éprouvées, celles susceptibles de fournir la base de normes pour le fonctionnement de centres d'accueil, d'observation, de rééducation et de reclassement, et d'étudier la mise en place d'un équipement rationnel. Ses congrès contribuent puissamment à cette tâche.

Synthétisant les activités et les expériences des associations régionales, l'U.N.A.R. est amenée à synthétiser leurs désirs et leurs aspirations : elle s'efforce d'être leur guide et leur conseiller, bien qu'il lui soit parfois difficile de les renseigner sur les problèmes concrets qui les assaillent quotidiennement.

La mission de l'U.N.A.R. postule la discipline des associations régionales. Elles doivent communiquer largement et périodiquement les résultats de leurs activités, se plier à des directives

communes sans toutefois perdre leur autonomie. Les associations régionales ne sont pas subordonnées hiérarchiquement à l'U.N.A.R. comme les unions départementales d'associations familiales sont subordonnées à leur union nationale : l'U.N.A.R. n'a aucun pouvoir d'agrément des statuts des associations régionales et elle n'exerce, à proprement parler, aucune tutelle sur leur activité. Mais elle ne peut les représenter auprès des pouvoirs publics que si elle est investie d'une autorité technique que lui reconnaissent de leur plein gré les associations membres. Celles-ci se soumettent d'ailleurs d'autant plus facilement à cette autorité qu'elles contrôlent l'activité de l'U.N.A.R., qui n'a aucun pouvoir propre en dehors des associations dont elle est l'émanation. Du reste l'U.N.A.R. se fait une règle de ne pas intervenir dans le fonctionnement intérieur des associations régionales, qui peuvent correspondre directement entre elles et avec les pouvoirs publics : notamment les demandes de subvention des associations ne passent pas par l'U.N.A.R. Celle-ci est toutefois avertie des demandes formulées.

Le contrôle réciproque de l'U.N.A.R. et des associations membres a parfois soulevé des difficultés. Coordonner n'est pas tâche facile : notamment des différends se sont élevés entre les associations régionales de province et l'Association de Paris. Ces obstacles passagers n'ont pas empêché l'extension des compétences de l'U.N.A.R. : tout en continuant à jouer le rôle d'un organe de liaison entre les associations régionales, l'U.N.A.R. a été amenée à remplir un *rôle d'impulsion* et à définir une politique générale des associations régionales. Les travaux de ses commissions et les enseignements tirés de ses congrès annuels ont abouti à ce qu'on a appelé une « doctrine » des associations de sauvegarde. Les congrès de l'U.N.A.R. sont devenus de véritables assises de l'enfance inadaptée, à l'occasion desquels se précise et se diffuse la pensée des associations régionales, s'amorcent et se matérialisent des contacts et des échanges entre les secteurs public et privé. « Ces congrès, écrit le professeur LAFON, sont l'occasion pour l'U.N.A.R. de dégager, à partir de données essentiellement positives, la doctrine des associations régionales et de permettre que, sans cesse, à la lumière de l'expérience, les méthodes et les techniques soient transformées ou améliorées, les créations ou réalisations rationnellement conçues, diversifiées et adaptées aux besoins des enfants de telle sorte que ceux qui se dévouent à l'enfance inadaptée n'ignorent plus aucun des fondements actuels de ce problème si délicat, si vaste et si mouvant et qu'une discipline de pensée devance celle de l'action » (2).

Cette extension des compétences de l'U.N.A.R. a alarmé cer-

(2) Conférence, précitée, p. 18.

taines associations régionales auxquelles le mot « doctrine » semblait équivoque. Les associations doivent conserver leur pleine liberté d'action sur le plan technique et toute possibilité doit leur être laissée de procéder à des expériences nouvelles. L'élaboration d'une « doctrine » de l'enfance inadaptée doit résulter d'une information réciproque entre l'U.N.A.R. et les associations membres et non d'une quelconque contrainte technique.

B. — L'U.N.A.R. et la représentation des associations régionales sur le plan national

L'U.N.A.R. a cherché à dégager une « doctrine » de l'enfance inadaptée pour accroître son autorité et son caractère représentatif. En effet, plus encore qu'un rôle de coordination, l'U.N.A.R. assume un rôle de représentation des associations régionales sur le plan national. Par la voix de son président et de ses administrateurs, l'U.N.A.R. est le porte-parole des associations régionales, tant auprès des pouvoirs publics qu'auprès des organisations parallèles, privées ou semi-publiques.

La notion « d'organisation la plus représentative » a connu une faveur particulière dans notre droit depuis la Libération, notamment en matière syndicale. La représentation de la profession par les syndicats s'est progressivement développée. Bien plus, l'idée d'une discrimination entre les syndicats, réservant à certains d'entre eux seulement des attributions particulières, est apparue. La loi du 11 février 1950 a énuméré les critères de la « représentativité » : effectifs, indépendance, ancienneté et expérience du syndicat. C'est à l'autorité publique qu'il appartient de désigner l'organisation syndicale la plus représentative ; cette organisation sera le représentant officiel de la profession auprès des pouvoirs publics et concourra à la réglementation de la profession. Le syndicat représentatif se trouve ainsi associé à l'exercice de l'autorité publique.

De même, les unions départementales d'associations familiales et leur Union Nationale représentent officiellement les familles françaises auprès des pouvoirs publics et elles ont le monopole de cette représentation.

En ce qui concerne l'U.N.A.R., personne ne conteste qu'elle représente les intérêts communs des associations régionales sur le plan national, alors que chaque association défend ses intérêts particuliers sur le plan régional. L'U.N.A.R. peut être considérée comme représentant aussi, par l'intermédiaire des associations régionales, les intérêts des œuvres privées. En revanche, elle ne représente sûrement pas les organismes publics intéressés aux

problèmes de l'enfance inadaptée, car elle est le reflet d'associations privées.

Il appartient à l'U.N.A.R. de parler au nom des associations régionales sur le ton d'un groupement syndical représentatif en raison de l'intérêt national qui s'attache à son activité. L'U.N.A.R. doit se faire entendre non seulement sur le plan technique, mais toutes les fois que sont mises en cause les conditions matérielles dans lesquelles l'action entreprise est poursuivie, en matière de subventions notamment. L'U.N.A.R. a ainsi tendu à une extension de sa fonction représentative : elle représenterait non plus seulement les associations régionales, mais les intérêts permanents et généraux des enfants inadaptés eux-mêmes, au même titre que l'Union Nationale des associations familiales représente les intérêts généraux des familles. Une telle extension de compétence aboutirait à demander que l'U.N.A.R. soit obligatoirement consultée par les organismes officiels compétents en matière de protection de l'enfance inadaptée. Elle aboutirait aussi à reconnaître à l'U.N.A.R. et aux associations régionales le droit de représenter en justice les intérêts de l'enfance inadaptée.

Cette suggestion, qui visait à asseoir la position de l'U.N.A.R. vis-à-vis des pouvoirs publics, n'a pas été retenue. Certes, l'U.N.A.R. satisfait aux critères de la « représentativité » tels qu'ils ont été dégagés par le législateur à propos des syndicats : ses effectifs sont suffisants, son indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics est certaine, elle fonctionne depuis plus de dix ans et elle a fait la preuve de sa compétence. Mais, d'une part, l'enfance inadaptée n'est pas comme la famille une individualité juridique susceptible de représentation (3) ; d'autre part, si l'U.N.A.R. peut se prétendre la plus apte à représenter l'enfance inadaptée, elle n'en a pas le monopole : d'autres œuvres privées ont cette prétention, notamment l'Union Nationale des œuvres privées sanitaires et sociales. La famille ou les institutions de tutelle ne peuvent-elles pas prétendre représenter l'enfance inadaptée ? Le législateur n'a pas voulu, jusqu'à présent, reconnaître à l'U.N.A.R. ce rôle semi-officiel ou officiel de représentation auquel elle aspire.

SECTION II

L'U.N.A.R. et les Pouvoirs Publics

Le rôle d'information, de synthèse, d'impulsion et de représentation de l'U.N.A.R. ne doit pas faire oublier ses relations

(3) Sur ce point, voir THÉRY, *op. cit.*, et *supra*. p. 291, note 1.

étroites avec les pouvoirs publics. Mais auparavant, un rapide exposé s'impose sur la grave crise qu'a connue l'U.N.A.R. en 1953.

§ 1. — LA « CRISE DE CROISSANCE » DE L'U.N.A.R. EN 1953

En 1953, la structure et les statuts de l'U.N.A.R. furent remis en cause. Le bureau proposa une modification statutaire tendant à nommer deux vice-président supplémentaires, pour que sept associations régionales au lieu de cinq y soient représentées. Les associations de Paris et de Marseille proposèrent la nomination d'un délégué général de l'U.N.A.R. permanent et rétribué, chargé d'assurer la liaison entre les associations régionales et de représenter l'U.N.A.R. auprès des pouvoirs publics. Aux termes de ce projet, l'U.N.A.R. semblait chargée officiellement de la coordination des services de l'enfance inadaptée. L'association de Paris menaça de se retirer de l'U.N.A.R. si son projet n'était pas pris en considération : devant cette attitude, le bureau démissionna. Une commission des statuts fut désignée et ses travaux aboutirent à l'adoption, lors du congrès de Rennes (1953), des nouveaux statuts de l'U.N.A.R., non sans de sérieuses menaces de scission.

Ce qui était en cause, en effet, c'était la nature même de l'U.N.A.R. L'U.N.A.R. est une fédération d'associations, elle a, de ce fait, un caractère privé : ceci explique qu'elle soit structurée de manière différente des associations régionales, qui sont composées de membres de droit et de membres élus. L'U.N.A.R., elle, ne comprend pas et ne doit pas comprendre de membres de droit. Il avait été proposé, en effet, que des représentants *ès-qualité* des administrations centrales soient invités à entrer dans les organes de l'U.N.A.R., à titre de membres de droit ou de commissaires du gouvernement. Une telle solution, qui visait à aligner la structure de l'U.N.A.R. sur celle des associations membres, aurait fait de l'U.N.A.R. une annexe de la coordination interministérielle, elle lui aurait fait perdre sa personnalité d'œuvre privée. La majorité des associations régionales a estimé que l'U.N.A.R. devait rester un organe de coordination strictement privé. Le rôle de l'U.N.A.R. est de fédérer les associations régionales et les œuvres privées et non de coordonner en son sein les ministères intéressés, ce qui est la tâche du gouvernement. C'est à l'organe interministériel qu'il appartiendra de se compléter à titre temporaire ou permanent à l'aide d'une représentation plus ou moins étendue de l'U.N.A.R., à condition que celle-ci, par son attitude, ait mérité l'honneur d'une telle consultation.

Et pourtant, l'U.N.A.R. pourrait contribuer à faire la coordination, M^{me} PINSO-CHAPUIS, au nom de l'Association régionale de

Marseille, s'exprimait ainsi à l'assemblée générale extraordinaire du 18 avril 1953 : « Puisque la coordination ne se fait pas, puisque les associations régionales ne veulent plus continuer à vivre dans cette anarchie il s'agit de savoir si nous accepterions qu'une coordination pour laquelle nous n'aurions pas été consultés, qui n'aurait pas une base technique et dont les associations régionales ne seraient pas à l'origine, nous soit imposée par le ministère le plus fort du moment, le plus dynamique, ou peut-être par tous ensemble, qui chacun prétendraient coordonner et ne coordonneront pas dans le même sens. Si nous voulons nous défendre, il faut nous mettre d'accord sur la nécessité de donner à l'U.N.A.R. un caractère représentatif en ayant nous-mêmes une doctrine générale ». L'U.N.A.R. doit donc avoir des contacts permanents et directs avec les différents ministères, sans pour autant se « publiciser ».

Les statuts de 1953 ont créé un conseil d'administration, dont l'article 8 prévoit qu'il peut comprendre « des membres consultatifs :

1°) des sièges sont réservés aux représentants que voudront bien désigner MM. les Ministres de la Justice, de l'Intérieur, de l'Education Nationale, du Travail et de la Sécurité Sociale, de la Santé Publique et de la Population, à raison d'un siège par ministère intéressé ;

2°) le conseil d'administration peut, jusqu'à concurrence de huit, appeler des personnalités dont la compétence technique est hautement reconnue ou des représentants d'organismes à caractère national ;

3°) le conseil d'administration peut demander aux ministères de désigner des représentants dont l'avis lui paraîtrait particulièrement nécessaire. »

Ainsi, seule la présence non permanente de fonctionnaires, à titre consultatif et d'information, est admise. L'U.N.A.R., tout en admettant la nécessité de contacts étroits avec les administrations, a refusé le statut semi-public. La question est de savoir combien de temps les pouvoirs publics se contenteront de ce rôle consultatif.

C'est donc bien une crise de croissance qu'a connue l'U.N.A.R. en 1953 : étendant ses compétences, elle se trouvait soudain à l'étroit dans sa carapace d'œuvre privée, mais le souci des associations membres de voir l'U.N.A.R. conserver ce caractère l'a finalement emporté.

§ 2. — ASPECT ACTUEL DES RELATIONS ENTRE L'U.N.A.R.
ET LES POUVOIRS PUBLICS

La fonction consultative de l'U.N.A.R. est l'aspect principal de ses relations avec les pouvoirs publics : l'U.N.A.R. est l'auxiliaire de l'administration sur le plan national comme le sont les associations membres sur le plan régional.

Le rôle de l'U.N.A.R. est d'exercer une action positive auprès des pouvoirs publics sur le plan administratif. Elle remplit un rôle consultatif auprès des ministères de la Santé Publique et de la Population, de la Justice, de l'Education Nationale, du Travail et de la Sécurité sociale. Par ces ministères, l'U.N.A.R. est en contact avec le Comité interministériel de coordination. Elle est en fait le conseiller technique du ministère de la Santé Publique relativement à l'enfance inadaptée. Elle participe aux organismes officiels appelés à traiter ces problèmes, notamment en matière de presse, de cinéma, d'habitat, etc... Elle est représentée au Haut Comité de la Jeunesse de France et d'outre-mer près la présidence du Conseil, au Conseil supérieur de l'Aide sociale, à la commission du plan d'équipement pour l'enfance inadaptée de la Caisse nationale de Sécurité sociale, à la commission nationale de la main-d'œuvre juvénile, à la commission des maladies mentales du Conseil permanent d'hygiène sociale. Bien que moins étendue et surtout moins officielle que celle de l'Union nationale des associations familiales, cette vocation consultative de l'U.N.A.R. revêt une grande importance et ses avis sont très écoutés.

L'intérêt que portent les pouvoirs publics aux activités de l'U.N.A.R. se manifeste non seulement par la présence de fonctionnaires aux délibérations de ses organes et à ses congrès, mais par l'appui financier qu'ils lui apportent. Plus que des cotisations des associations membres, l'U.N.A.R. vit des subventions du ministère de la Santé Publique. Son budget est double : le budget ordinaire de fonctionnement est alimenté par les cotisations, les subventions, les dons et le produit des manifestations (campagnes, etc...). Le budget extraordinaire concerne les congrès, souvent déficitaires, et la revue « Sauvegarde », financée par les subventions et la publicité. La situation financière de l'U.N.A.R. est chroniquement précaire. La création d'un fonds national de financement de l'enfance inadaptée a été suggérée : ce fonds subventionnerait l'U.N.A.R. et les associations régionales et éviterait la dispersion des crédits.

Quelle est finalement la portée actuelle du rôle de coordination de l'U.N.A.R. ? En principe, elle coordonne uniquement les

associations régionales. L'Union nationale des œuvres privées sanitaires et sociales coordonne les œuvres privées et le Comité interministériel coordonne les services publics : en théorie, les attributions de chacun semblent nettement définies. En fait, l'U.N.A.R. fédère des organismes précisément chargés de coordonner le public et le privé. D'où l'ambiguïté de son rôle, surtout en l'absence d'un texte. L'U.N.A.R. est dans une position fautive tant vis-à-vis des pouvoirs publics que des œuvres privées.

Elle n'en est pas moins aussi utile que les organismes officiels de coordination. Les administrations ont pris l'habitude d'utiliser l'institution privée qu'est l'U.N.A.R. pour aboutir à des résultats concrets en matière de coordination. La réalisation d'un équipement en établissements publics est souvent impossible du fait des compétitions entre ministères : ceux-ci préfèrent remplacer les établissements publics par des établissements privés et les confier à l'U.N.A.R. et, à travers elle, aux associations régionales, subventionnées à cet effet. Mais on sent l'instabilité d'une telle position : juridiquement, l'U.N.A.R. n'est rien, sinon une union d'associations déclarées. En fait, c'est l'agent le plus efficace de la coordination.



Une fois de plus, une conclusion s'impose : un texte doit de toute urgence définir le rôle des associations régionales et celui de leur Union Nationale. Que penser de ce groupement privé fédérant des organismes semi-publics ? N'est-il pas étrange que l'U.N.A.R. ait un caractère plus privé que les associations qu'elle fédère ? Le rôle consultatif et représentatif de l'U.N.A.R. doit être officiellement consacré par le législateur, auquel de telles contradictions ne sauraient échapper. Cette solution simple donnerait satisfaction à la fois aux administrations qui continueraient de bénéficier de ses conseils, aux associations régionales que grouperait une union nationale puissante et incontestée et aux œuvres privées dont les efforts pourraient être plus efficacement soutenus.

TROISIEME PARTIE

**LES AUTRES PROBLEMES JURIDIQUES
POSES PAR LES ASSOCIATIONS REGIONALES
DE SAUVEGARDE
DE L'ENFANCE ET DE L'ADOLESCENCE**

Les associations régionales nous ont jusqu'à présent surtout intéressé en tant qu'entités juridiques étrangères aux catégories classiques. Les particularités de leur régime et de leur nature juridiques, vraiment spécifiques de l'institution, devaient, en effet, retenir au premier chef notre attention.

Mais tout n'est pas résolu quand on a défini les associations de sauvegarde comme des associations privées d'intérêt général. A l'intérieur des associations se nouent des relations de pur droit privé, dont cependant les normes du droit public ne sont pas complètement absentes. Les problèmes juridiques soulevés par ces relations sont même ceux qui se posent quotidiennement avec le plus d'acuité aux responsables des associations régionales : problèmes de personnel, de statut des mineurs recueillis, de responsabilité civile. On ne saurait résoudre ces difficultés sans tenir compte du caractère d'intérêt public des associations régionales et des données particulières aux diverses catégories de personnel employé et de mineurs recueillis : les données du droit civil, du droit pénal et du droit du travail doivent ici être assouplies et adaptées.

Cette troisième partie sera donc beaucoup plus orientée vers la pratique, voire vers l'examen de cas particuliers, que la précédente. C'est dans cette perspective que nous étudierons la condition juridique du personnel employé par les associations régionales, puis des mineurs qui leur sont confiés.

CHAPITRE PREMIER

LE PERSONNEL DES ASSOCIATIONS REGIONALES DE SAUVEGARDE DE L'ENFANCE ET DE L'ADOLESCENCE

Négliger l'aspect humain d'une institution dans une étude juridique donne toujours lieu à de graves mécomptes. Une institution n'est rien sans les animateurs qui lui insufflent leur propre personnalité, sans les exécutants responsables quotidiennement de sa bonne marche. Le simple fait de leur appartenance à l'institution les rend titulaires de droits et d'obligations, donc susceptibles d'une étude juridique.

Que faut-il entendre par personnel des associations régionales ? Au sens large, il s'agirait de toutes les personnes qui, de près ou de loin, touchent à l'association : dirigeants et administrateurs, membres de l'association, personnel salarié et même mineurs recueillis. Nous écarterons cette acception trop compréhensive du mot « personnel ». En effet, la situation des dirigeants des associations de sauvegarde est celle de tous les dirigeants d'associations privées : à la différence de nombreuses autres entreprises d'intérêt général, leur désignation, absolument libre, ne fait l'objet d'aucune approbation officielle. Par ailleurs, ils exercent leurs fonctions bénévolement. La situation des membres cotisants des associations a déjà été évoquée. Quant aux mineurs recueillis par les associations de sauvegarde, leur condition résulte des lois et règlements en vigueur.

Le terme « personnel » désignera donc pour nous l'ensemble des personnes occupant des fonctions rétribuées par les associations de sauvegarde, que ces personnes soient liées aux associations par des contrats de travail ou que, fonctionnaires publics, elles soient détachées auprès des associations par leur administration d'origine. Quelles catégories de personnel emploient les associations régionales ? Quelle est leur condition juridique ? Tel sera l'objet des deux sections du présent chapitre.

SECTION I

Les différentes catégories de personnel employées par les Associations Régionales

Le personnel des associations régionales peut être réparti en quatre grandes catégories : le personnel administratif, le personnel éducateur, le personnel médical et médico-social et le personnel de service (1).

§ 1. — LE PERSONNEL ADMINISTRATIF

Distinguons le directeur administratif de l'association, le directeur d'établissement, l'économe et le personnel du secrétariat des centres.

A. — Le directeur administratif

Le directeur administratif est l'auxiliaire du bureau pour l'administration de l'association. Il prépare les réunions de ses organes, représente le président pour certains actes, contrôle la gestion des centres et services, dirige le personnel, supervise les travaux effectués pour le compte de l'association, etc... Certaines associations n'ont pas de directeur administratif, mais un comité directeur qui fonctionne sous l'autorité du président et du secrétaire général.

B. — Le directeur d'établissement

Le directeur d'établissement a un double rôle, administratif et technique. Le directeur exerce son autorité sur l'ensemble de la maison dont il assume la responsabilité : il peut cependant déléguer ses pouvoirs et les partager en fonction de ses compétences et de la forme de ses relations avec le conseil d'administration de son association. Une formule très utilisée est celle du « conseil de maison » ou équipe technique de direction qui groupe autour du directeur un certain nombre de personnes dont l'action sur la marche de la maison assure la permanence de sa qualité éducative et technique.

Le directeur d'un établissement recevant des mineurs inadaptés a des responsabilités très étendues. Sur le plan matériel, il est responsable du bien-être et du confort des enfants. Il a la responsabilité de l'état sanitaire de sa maison. Il doit savoir à

(1) Nous nous inspirerons ici des travaux du Sixième Congrès de l'U. N. A. R. (Montpellier, octobre 1954), sur le thème suivant : « Le personnel des organismes de sauvegarde de l'enfance, activité et normes ». Voir *Sauvegarde de l'Enfance*, numéro spécial 1 - 2 - 3, janvier - février - mars 1955.

tout instant où sont les enfants et ce qu'ils font, en vue de prévenir les accidents ou les fugues. Sa responsabilité éducative apparaît non seulement sur le plan collectif — il est à la source de l'esprit et de l'atmosphère générale de la maison — mais sur le plan individuel auprès de chaque enfant. Le directeur doit veiller à la valeur morale des éducateurs. Il a la responsabilité financière de son établissement, de l'économet et du secrétariat.

Le directeur a une responsabilité directe vis-à-vis des familles qui lui ont confié des mineurs. Il assure leur accueil, règle les visites, informe les familles ou les organismes de tutelle des progrès réalisés et des décisions prises à l'égard des enfants. Il prend tous les contacts utiles avec les administrations et les différents milieux professionnels susceptibles d'accueillir les mineurs à leur sortie du centre. Il a l'obligation morale, quels que soient le type et l'importance numérique de son établissement, de s'intégrer aux services de suite qui s'occuperont des enfants à leur sortie de sa maison.

C. — *L'économe*

Il n'y a pas d'économes à temps plein dans la plupart des établissements relevant des associations de sauvegarde. Quand il en existe, leur responsabilité varie selon la nature et les effectifs des établissements. Les fonctions de l'économe se confondent le plus souvent avec celles du directeur : il s'occupe des achats, de l'entretien des immeubles, de l'équipement et des travaux. Il veille à l'emploi des marchandises, dirige effectivement la cuisine, la lingerie, la buanderie, le personnel de nettoyage et d'entretien. La solution la plus heureuse serait qu'une même personne se consacre aux tâches de secrétariat, de comptabilité et d'économet courants. A l'A. L. S. E. A., où tous les centres gérés directement sont groupés dans un rayon de trente kilomètres autour de Nancy, c'est du secrétariat central de l'association que relèvent la gestion financière, l'établissement des budgets et les questions importantes d'économet. C'est le conseil d'administration de l'association qui assume les responsabilités financières et qui donne délégation aux directeurs pour les dépenses courantes dans le cadre des budgets prévisionnels.

D. — *Le secrétariat des établissements*

La diversité des établissements se retrouve dans la composition et l'organisation des secrétariats. L'intense activité psychopédagogique et médico-sociale des centres d'observation impose un secrétariat particulièrement bien équipé : c'est là, en effet, que le dossier de l'enfant s'enrichit des pièces les plus importantes pour son avenir. Parfois, la secrétaire n'est chargée que des travaux de dactylographie, téléphone, réception, etc... ; parfois,

c'est une véritable secrétaire médico-sociale, assumant même l'intérim du directeur et ayant des responsabilités étendues.

Les centres de rééducation ayant secrétaire et dactylo sont relativement peu nombreux : certains centres à faible effectif n'ont pas de secrétaire. L'activité des secrétariats se partage entre quatre branches principales : direction du centre, économat, service médico-social, relations avec les familles. En l'état actuel des choses, ce personnel est peu nombreux : d'où la participation de tous ou presque, aux tâches de secrétariat.

L'écueil à éviter, c'est que le personnel éducateur soit astreint à une besogne administrative trop lourde au détriment de son véritable rôle. Il est certes souhaitable que les éducateurs soient intéressés au travail administratif de leur établissement et qu'ils prennent conscience des difficultés que soulève l'administration d'un centre : toutefois, ce travail risque de les détourner de leur fonction principale. D'ailleurs, ils ne disposent pas toujours du temps nécessaire pour faire du travail de secrétariat, compte tenu des exigences de leur profession.

§ 2. — LE PERSONNEL ÉDUCATEUR

Tout établissement qui reçoit des enfants inadaptés, quelle que soit la catégorie à laquelle ils appartiennent, se trouve dans l'obligation d'assumer des tâches proprement éducatives, donc d'incorporer à son personnel différents techniciens de l'éducation (éducateur spécialisé, instituteur spécialisé, moniteur d'éducation physique, moniteur technique).

A. — *L'éducateur spécialisé*

Il est chargé, en dehors des heures de classes ou d'atelier, de l'éducation des enfants et des adolescents qui présentent des déficiences physiques ou psychiques, des troubles du caractère ou du comportement. Il remplace implicitement les père et mère de famille, momentanément ou définitivement absents. A côté de qualités personnelles sérieuses — le métier d'éducateur de groupe correspond à une véritable vocation — il doit bénéficier d'une formation psycho-pédagogique et technique lui permettant d'exercer sur les enfants et sur le groupe une action éducative personnelle, d'être l'auxiliaire privilégié du psychologue et du médecin auprès des enfants, d'organiser dans les moindres détails la vie matérielle de ceux-ci. Ces activités, très diverses et discontinues, font de l'éducateur spécialisé un technicien de l'éducation, un véritable « travailleur psycho-social ».

Le nombre des inadaptés confiés à chaque éducateur ne devrait jamais excéder huit ou neuf. Il faut, en effet, avoir cons-

tamment présente à l'esprit la difficulté exceptionnelle des tâches de la rééducation (2) : déjà sensible pour les arriérés simples, les petits anormaux, elle s'élève avec l'âge, l'ancienneté l'importance des anomalies caractérielles et la récurrence des troubles du comportement. Elle exige, pour les sujets ayant dépassé quatorze ans et dont la désadaptation sociale est profonde, un ensemble de qualités bien rarement réunies : amour des enfants certes, mais aussi connaissances et aptitudes multiples, autorité naturelle, profonde compréhension des problèmes sociaux. Le rééducateur, qui partage tous les instants de son existence quotidienne avec les adolescents difficiles, mène une vie véritablement héroïque.

B. — *L'instituteur spécialisé*

C'est celui qui remplit les fonctions enseignantes dans une classe spéciale, c'est-à-dire une classe ouverte dans un établissement recevant des mineurs inadaptés : instituteur dans un centre recevant des scolaires du premier degré, mais aussi jardinière d'enfants spécialisée pour les préscolaires, maître chargé de l'enseignement général ou d'un cours spécial dans un centre d'adolescents, professeur d'enseignement secondaire dans un centre de caractériels. L'instituteur spécialisé doit avoir reçu une formation technique spéciale qui lui permette de faire ou de refaire l'instruction qui n'a pu être menée à bien par l'instituteur d'enfants normaux et, en outre, posséder de réelles aptitudes à la rééducation. La formation reçue doit le mettre en possession des techniques pédagogiques propres aux enfants inadaptés.

Il est nécessaire de prévoir la place de l'instituteur spécialisé dans tous les centres recevant des mineurs inadaptés : jusqu'à 14 ans en effet, 16 ans aux termes de l'ordonnance portant réforme de l'enseignement, les enfants, même inadaptés, sont soumis à l'obligation scolaire. De 14 à 17 ou 18 ans et pour tous ceux qui ne continuent pas leurs études, la loi prévoit un certain nombre d'heures de cours obligatoires : suivant les cas enseignement agricole, ménager, familial, industriel ou commercial.

L'effectif optimum d'une classe spéciale est de quinze environ, douze pour une classe d'observation. L'instituteur spécialisé fait partie intégrante de l'équipe de travail, il participe obligatoirement aux diverses réunions qui ont lieu dans le centre. Il collabore étroitement avec l'éducateur : cette coopération est une des conditions essentielles de la rééducation. Il est également en contact avec les familles des mineurs.

(2) LE GUILLANT, Les associations régionales, *Sauvegarde*, n° 1, mai 1946, p. 8.

C. — *Le moniteur d'éducation physique*

Les besoins de l'enfant en matière d'éducation physique donnent naissance à quatre séries d'activités. Les activités normales (récréations, promenades et jeux), les leçons d'éducation physique, les compétitions sportives et les thérapies ou traitements particuliers qui visent à la rééducation physique des enfants déficients. Les besoins de l'enfant imposent que tout établissement puisse bénéficier des services d'un technicien qualifié de l'éducation physique. Cette qualification, élémentaire pour les activités normales, doit être plus poussée pour les autres activités : maître d'éducation physique deuxième partie pour les leçons d'éducation physique et les sports, professeur d'éducation physique pour les traitements particuliers et les thérapies.

Les activités normales, éléments de la vie du groupe, devraient être pratiquées par groupes autonomes de douze. La leçon d'éducation physique peut être conduite dans de bonnes conditions avec vingt-cinq ou trente enfants. Il est nécessaire que le technicien de l'éducation physique fasse lui aussi partie intégrante de l'équipe éducative : sa présence dans la « vie totale » de l'enfant le place dans les conditions les meilleures pour exercer sur eux, en éducation physique, l'action la plus efficace.

D. — *Le maître de formation professionnelle ou maître technique*

Le maître de formation professionnelle ne doit pas être un éducateur spécialisé qui aurait été « amélioré » sur le plan technique : ce doit être un professionnel du métier qu'il enseigne. Sur le plan éducatif, il n'en tient pas moins une place de premier plan, puisque son rôle est de transformer l'attrait initial que l'adolescent ressent pour un métier en un goût profond et stable et de le former à une discipline de travail qui mobilise toutes les ressources de sa personnalité.

Dans les centres d'observation de garçons, il existe des ateliers comportant la mise en œuvre des techniques fondamentales (ajustage, par exemple) et permettant de déceler les aptitudes manuelles des mineurs. Les centres d'observation de filles bénéficient parfois d'un enseignement ménager spécialisé et d'un atelier d'activités dirigées. Dans un centre éducatif et professionnel d'effectif moyen (quarante-huit à soixante mineurs), quatre ateliers d'une douzaine d'apprentis peuvent fonctionner avec trois ou quatre moniteurs techniques (menuiserie, maçonnerie, enseignement agricole, dessin, peinture pour les garçons, broderie, coupe, couture pour les filles).

§ 3. — LE PERSONNEL MÉDICAL ET SOCIAL

Il faut distinguer ici, d'une part, les fonctions sociales et médico-sociales, d'autre part, les fonctions médico-psychologiques.

A. — *Les fonctions sociales et médico-sociales*

L'*assistante sociale spécialisée* peut occuper divers postes dans les organismes de sauvegarde de l'enfance. D'une manière générale, il lui appartient d'appliquer aux cas individuels les lois sociales et familiales d'assistance, de prévoyance et de protection sanitaire, en informant les services et agents administratifs des données de chaque situation particulière. Pour mener à bien la tâche qui lui incombe dans la réadaptation d'un enfant, l'*assistante sociale spécialisée* dispose d'un moyen d'investigation propre, l'enquête : elle s'assigne pour objectifs de connaître, de façon précise, les divers milieux que fréquente le mineur et son comportement dans chacun de ces milieux.

Au stade du dépistage, l'assistance sociale spécialisée assiste le psychiatre dans la consultation d'hygiène mentale qui a pour but d'orienter l'action à entreprendre vis-à-vis des enfants inadaptés. Au stade de l'observation, le rôle de l'assistance sociale spécialisée est essentiel : l'analyse des causes et des modalités d'expression d'une inadaptation ne saurait se passer d'une enquête sociale et la recherche des solutions pratiques qu'elle appelle exige la présence d'un travailleur social hautement qualifié. Au stade de la rééducation, que celle-ci soit pratiquée en internat, en home de semi-liberté ou placée sous le régime de la liberté surveillée ou de la surveillance éducative, il appartient à l'*assistante sociale spécialisée* de découvrir les milieux qui fourniront au mineur le cadre le plus propre à l'accueillir, de le préparer à s'y insérer et d'exercer sur lui une action éducative au fur et à mesure qu'il passe de milieux très conditionnés à d'autres où l'encadrement se fait plus lâche.

Par ailleurs, quels que soient l'effectif, la catégorie d'enfants et le style de l'établissement, il est souhaitable qu'une *infirmière* soit attachée à chaque centre à temps plein. En plus de son rôle normale de soignante, l'*infirmière* joue un rôle éducatif auprès des enfants qui lui sont confiés pendant quelque temps dans le cadre de l'infirmierie.

B. — *Les fonctions médico-psychologiques*

Les services médicaux sont assurés la plupart du temps dans les établissements pour enfants inadaptés par des *médecins neuro-psychiatres*, spécialistes de pédiatrie et de neuro-psychiatrie infantile. Leur rôle est très étendu et très complexe : ils doivent à la

fois être pédiatres, psychiatres, pédagogues et connaître les techniques psychologiques et psychanalytiques. Toutes les informations concernant l'enfant doivent être communiquées au médecin : son rapport constitue une synthèse axée plus spécialement sur des préoccupations psychiatriques, c'est-à-dire de normalité ou d'anormalité, de responsabilité ou d'irresponsabilité, de rééducabilité ou d'inéducabilité, avec indication de la thérapeutique appropriée.

Le *psychologue*, ou assistant de psychologie, pratique les examens et formule les diagnostics psychologiques. Ceux-ci supposent l'utilisation de tests, complétés ou corrigés par d'autres modes d'investigation (entretiens, documents présentant l'observation de l'enfant dans certaines situations de la vie, étude de l'enfant dans les groupes). En outre, le psychologue doit juger l'évolution de l'enfant.

L'*assistant de psychothérapie* n'est pratiquement pas utilisé dans les organismes de sauvegarde. On pourrait lui assigner cependant, en liaison avec le psychologue et le psychiatre, un rôle diagnostique et thérapeutique : application au mineur d'un traitement psychanalytique de longue durée ou d'une psychothérapie individuelle ou de groupe s'adressant à l'enfant ou à ses parents.

Le *conseiller d'orientation professionnelle* a pour fonctions de formuler des suggestions d'orientation scolaire ou professionnelle et de promouvoir les mesures propres à les mettre en œuvre. C'est un informateur double d'un psychologue : en tant que psychologue, il cherche à connaître objectivement le sujet en utilisant les méthodes de la psychologie expérimentale. En tant qu'informateur, compte tenu des ressources, des aptitudes et des possibilités d'adaptation du sujet, il apporte sa connaissance des moyens de formation et du marché du travail. Son rôle n'est pas de recommander tel ou tel métier, mais de conseiller le placement le plus adéquat : la recherche des possibilités d'adaptation professionnelle et sociale du sujet, l'élargissement de l'éventail des placements et la tutelle de l'apprenti place doivent être ses préoccupations essentielles.

Enfin, certains établissements emploient des *rééducateurs du langage et de la psycho-motricité* qui sont, soit des médecins, soit, pour la rééducation motrice, des professeurs d'éducation physique ou des masseurs kinésithérapeutes.

Il convient pour conclure de faire deux remarques :

— le travail en équipe est la règle d'or des organismes de sauvegarde de l'enfance. Parce qu'elle suppose une connaissance de l'être humain sous tous ses aspects, la sauvegarde des mineurs

inadaptés exige le concours de nombreux techniciens, qui ont chacun leurs propres méthodes d'investigation et leurs propres moyens d'action, mais qui ne peuvent se passer les uns des autres. L'appartenance à une équipe rend nécessaires des contacts fréquents où sont échangés les renseignements recueillis dans chacune des disciplines. L'action à mener n'est jamais pour aucun d'eux un « jeu personnel », mais elle doit se référer constamment, en dehors de tout souci de prééminence, à une ligne générale définie en commun ;

— les divers techniciens énumérés ci-dessus ne font pas tous partie du personnel des organismes de sauvegarde. Le congrès de Montpellier a voulu, en 1954, dégager un *optimum théorique* dont les effectifs réels du personnel sont parfois assez éloignés.

§ 4. — LE PERSONNEL DE SERVICE OU PERSONNEL DE MAISON

Il s'agit des personnes chargées de tous les travaux nécessaires au bon fonctionnement des services matériels des établissements : entretien et réparation des locaux, entretien des cours et jardins, services de la cuisine, des dortoirs, de la lingerie, des ateliers, du matériel, de l'équipement, etc...

SECTION II

La condition juridique du personnel employé par les Associations Régionales

Quelle est la condition juridique de ces divers personnels ? Ils sont liés aux associations régionales par des contrats de travail et leur situation, à laquelle s'applique le droit du travail, est une situation de pur droit privé. C'est une situation individuelle et subjective (3), c'est-à-dire dont le contenu, déterminé individuellement, peut varier d'un titulaire à un autre. Toutefois, la situation des éducateurs est devenue, dans une certaine mesure, une situation générale et impersonnelle, c'est-à-dire dont le contenu est le même pour tous les individus qui en sont titulaires parce que ce contenu est déterminé par voie générale dans des accords collectifs de travail. Ces accords collectifs ont jeté les bases d'un « statut » des éducateurs. Les autres techniciens de la sauvegarde s'efforcent de conclure avec les associations régionales des accords semblables. Plus généralement, on pourrait concevoir qu'un texte législatif fixe un statut d'ensemble de cette catégorie de travail-

(3) Sur la classification des situations juridiques, voir DUGUIT, *op. cit.*, tome I, p. 200 ; LATOURNERIE, *Essai sur la classification des situations juridiques*, R. D. P., 1933, p. 327 ; DE LAUBADÈRE, *op. cit.*, p. 17 et s.

leurs sociaux du secteur privé que sont les divers techniciens employés par les organismes de sauvegarde (assistantes sociales, éducateurs, psychologues, etc...) : la situation de ces techniciens serait alors une situation légale et réglementaire de droit public (4).

Après avoir indiqué les tendances générales qui dominent le statut juridique de l'ensemble du personnel des associations régionales, il nous faudra envisager avec quelque détail le statut du personnel éducateur, le statut des autres catégories de personnel et le statut du personnel détaché.

§ 1. — GÉNÉRALITÉS

A. — *L'alignement du personnel des institutions dites d'intérêt général sur le personnel des services publics*

Les divers personnels employés par les associations de sauvegarde cherchent actuellement à obtenir un statut juridique, c'est-à-dire la reconnaissance officielle de leurs droits et de leurs obligations. Cette tendance est très générale dans l'ensemble du secteur privé : elle procède d'un bien compréhensible désir de sécurité. Il est légitime, dans le domaine qui nous occupe, qu'un éducateur sollicite des garanties de carrière et ne pâtisse pas des décisions éventuellement arbitraires d'un employeur privé. Cette exigence est d'autant plus élémentaire que, jusqu'à une époque récente, aucun diplôme d'Etat ne garantissait à l'éducateur un réemploi s'il était congédié. Les règles relatives aux conditions d'engagement, à la rémunération, à l'avancement, à la durée du travail, à la stabilité de l'emploi, au régime disciplinaire doivent être déterminées avec autant de précision pour les « travailleurs sociaux » qui collaborent à la sauvegarde de l'enfance que pour les autres travailleurs privés. Les dispositions du Code du Travail n'offrent guère qu'un cadre général qu'il convient de préciser pour ces professions nouvellement apparues. Il semble qu'on ait trop longtemps considéré ces « travailleurs sociaux », au nom d'on ne sait quelle conception idéaliste de la bienfaisance, plus comme des apôtres exerçant un sacerdoce que comme des professionnels ayant des intérêts matériels à défendre. Depuis quelques années, les organismes représentatifs de ces professions se sont donnés pour tâche la préservation des intérêts matériels et moraux de leurs membres et ils ont puissamment contribué à la réglementation tant souhaitée des professions intéressées.

(4) Un projet de loi relatif à la formation du personnel d'encadrement des établissements recevant des mineurs atteints de déficiences physiques ou psychiques, de troubles du caractère et du comportement, délinquants ou en danger, a été déposé, en 1952, sur le bureau de l'Assemblée Nationale, mais il n'a pas abouti.

La volonté des travailleurs de recevoir un statut est du reste commune au secteur privé et au secteur public. Dans le secteur privé, ce statut résulte pour les différentes catégories professionnelles des conventions collectives conclues entre les employeurs et les organisations syndicales. Dans le secteur public, il résulte essentiellement de l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires (5). Cette volonté commune contribue à rapprocher les fonctionnaires des non fonctionnaires.

Pour le droit administratif classique en effet, les fonctionnaires publics constituent une petite minorité d'hommes placés sous la direction des autorités administratives et chargés de gérer les services nécessaires au pays. Ils se distinguent nettement de la masse des particuliers. Ils sont régis par un droit propre qui constitue leur statut et qui résulte des lois et règlements et de la jurisprudence du Conseil d'Etat : la situation des fonctionnaires est essentiellement réglementaire, alors que la situation des travailleurs privés est de nature contractuelle.

Mais l'accroissement des attributions de l'Etat et la multiplication des fonctionnaires diversifient leurs régimes qui s'imprègnent de droit privé : dans les services publics industriels et commerciaux, la jurisprudence distingue le personnel dirigeant et comptable, qui a la qualité de fonctionnaire et relève d'un statut de droit public comportant la compétence des tribunaux administratifs, et les agents subalternes qui ne sont pas fonctionnaires et relèvent d'un statut de droit privé (6). Dans les entreprises nationalisées, le personnel, même dirigeant, n'a pas la qualité de fonctionnaire : les litiges opposant ce personnel à l'entreprise relèvent de la compétence des conseils de prud'hommes. Toutefois, les pouvoirs publics marquent une nette tendance à le doter de statuts plus ou moins inspirés de ceux des agents publics et qui font de leur situation une situation réglementaire de droit privé plutôt que contractuelle (7). Inversement, la situation de nombreux travailleurs privés évolue vers le régime administratif. Comme l'écrit M. Tricot, « l'intervention sans cesse plus générale de l'Etat dans les questions du travail fait reculer les situations contractuelles au profit des statuts réglementaires et les congés payés, la retraite des vieux travailleurs, la fixation par le gouvernement d'un salaire minimum sont autant de réformes qui rapprochent les salariés des fonctionnaires. Des professions toutes entières sont actuellement si réglementées et entretiennent des

(5) *J. O.*, 8 février 1959, p. 1747. Ce texte a abrogé la loi du 19 octobre 1946.

(6) DE LAUBADÈRE, *op. cit.*, p. 597.

(7) DE LAUBADÈRE, p. 613-614 et FUSILIER, Le statut du personnel des entreprises nationalisées comparé au statut de la fonction publique, R. D. P., 1956, p. 501.

rapports si étroits avec l'administration que leurs membres paraissent autant collaborer à un service public qu'exercer une carrière privée... Le personnel de certaines entreprises tend à s'évader du droit commun... De même que les institutions dont il fait partie, ce personnel est soumis à un régime mixte » (8).

Or, les institutions françaises de protection de l'enfance inadaptée se partagent entre le secteur public et le secteur privé. Sur le plan du personnel, certains agents sont donc des fonctionnaires, d'autres des travailleurs privés. Il est inévitable que des interférences se produisent entre les deux situations : en particulier, le statut du personnel des institutions privées subit une certaine attraction de la part du statut des agents des institutions publiques. Cette attraction est d'autant plus sensible pour le personnel des associations de sauvegarde que ces organismes, associations d'intérêt général, se situent à la limite du droit public et du droit privé.

Nous retrouvons ici le déclin de l'institution privée au profit de l'Etat auquel nous avons déjà fait allusion. La volonté des travailleurs, très générale à l'époque moderne, de se voir fixer un statut est déjà un signe de recul de l'individualisme juridique : elle introduit dans les situations juridiques individuelles un élément général et impersonnel qui relève nettement du droit public. D'autre part, l'alignement du personnel des institutions d'intérêt général sur les agents publics et le statut mixte qui en résulte témoignent non seulement d'une extension des compétences étatiques, mais de l'impossibilité où se trouvent les institutions privées d'assumer leurs responsabilités en matière de personnel.

Une certaine tendance à l'alignement du personnel des associations régionales sur les agents publics domine donc notre matière. Encore faut-il dès maintenant en préciser les limites.

B. — *Les limites de l'alignement du personnel des associations régionales sur les fonctionnaires publics*

Tout d'abord si une nette tendance à l'alignement sur le secteur public existe du point de vue des salaires, les conditions de travail sont, au contraire, envisagées très librement pour les diverses catégories de personnel et sans tenir compte nécessairement des conditions de travail des mêmes techniciens dans le secteur public. La référence à la fonction publique se borne souvent à une référence à des indices de traitements.

Le personnel des associations de sauvegarde n'a pas la qualité de fonctionnaire. Qu'est-ce en effet qu'un fonctionnaire ? Aux

(8) TRICOT, *op. cit.*, p. 110.

termes d'une jurisprudence constante (9), est fonctionnaire public « l'individu investi d'un emploi permanent dans les cadres d'un service public » (10).

Pour le personnel des associations régionales, la condition d'intégration dans un cadre semble seule satisfaite : les associations de sauvegarde ont effectivement institué des catégories d'emplois hiérarchisées, par référence à la fonction publique. En revanche, on ne peut pas considérer que les personnes employées par les associations de sauvegarde occupent de façon permanente un emploi lui-même permanent : l'association peut être contrainte de cesser son activité, l'établissement où elles exercent leurs fonctions peut fermer ses portes. Enfin et surtout, les associations régionales ne sont pas des services publics, mais des organismes privés assumant une tâche d'intérêt général.

1°) *La position de la jurisprudence.*

La jurisprudence a eu récemment l'occasion de qualifier juridiquement le personnel dirigeant des organismes de sauvegarde. Il s'agissait d'une affaire de diffamation : le sieur Simon avait édité et distribué un prospectus dans lequel étaient formulées des imputations diffamatoires et injurieuses à l'adresse d'une œuvre dite « Sauvegarde de l'enfance » et de sa présidente et directrice. Notons dès l'abord que cette œuvre n'était pas à proprement parler une association de sauvegarde, mais très probablement une œuvre affiliée constituée sous la forme d'une association reconnue d'utilité publique. Quoi qu'il en soit, sur plainte de la directrice, la demoiselle M..., le tribunal correctionnel de Tours, par jugement en date du 15 mars 1952, relaxe Simon du chef de diffamation : la « Sauvegarde de l'enfance » ainsi diffamée en tant qu'association d'intérêt public accomplit un service d'intérêt public, puisqu'elle reçoit de la justice des mineurs délinquants. Cette association doit être considérée comme un « citoyen chargé d'un service public » : c'est par suite en vertu de l'article 31 de la loi du 29 juillet 1881, et non en vertu de l'article 32, que les imputations dirigées contre elles auraient dû être poursuivies ». De cette erreur de qualification, le tribunal de Tours déduit la relaxe du sieur Simon (11).

(9) Cf., par exemple, C. E., 9 mars 1923, HARDOIN, Rec., p. 239 ; C. E., 20 décembre 1946, Colonie de Madagascar, D., 1947, p. 464, note HUET.

(10) Aux termes de l'article premier de l'ordonnance du 4 février 1959, sont fonctionnaires « les personnes qui, nommées dans un emploi permanent, ont été titularisées dans un grade de la hiérarchie des administrations centrales de l'Etat, des services extérieurs en dépendant ou des établissements publics de l'Etat ».

(11) L'intérêt pénal de la distinction réside dans le fait que la diffamation envers les particuliers (art. 32) est punie d'un emprisonnement de cinq jours à six mois et d'une amende de 15.000 à 6 millions de francs, tandis que la diffamation envers les agents publics ou assimilés (art. 31) est punie d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 30.000 à 30 millions de francs. Le tribunal correctionnel de Tours n'a pas eu la faculté de disqua-

Dans son arrêt du 25 juillet 1952 (12), la Cour d'Orléans confirme cette interprétation : remarquant, en effet, que la demoiselle M... a été exclusivement attaquée dans ses fonctions de présidente-directrice de la « Sauvegarde de l'enfance » et considérant que cette association est habilitée à recevoir de la justice des mineurs délinquants, qu'elle a son siège au Palais de Justice, qu'elle reçoit des subsides du gouvernement et qu'elle est soumise au contrôle comptable de l'administration, elle déduit de cet ensemble de circonstances que la demoiselle M... est elle-même un « citoyen chargé d'un service public », donc assimilable, en matière de diffamation, à un fonctionnaire.

La Chambre Criminelle de la Cour de Cassation réfute cette argumentation dans son arrêt du 30 avril 1954 (13). Elle rappelle d'abord que l'article 32 de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse punit les diffamations et injures contre les particuliers, tandis que l'article 31 de la même loi réprime les « diffamations ou injures adressées à raison de leurs fonctions ou qualités envers les membres des ministères, les membres du Parlement, les fonctionnaires publics, les dépositaires ou agents de l'autorité publique et les citoyens chargés d'un service ou d'un mandat public » et que, par cette dernière expression, il faut entendre tous les agents investis dans une mesure quelconque d'une portion de l'autorité publique, mais non les personnes qui ne participent pas à cette autorité quand bien même un intérêt public s'attacherait à leurs services (14).

Or, sur quels arguments se fonde la Cour d'Orléans pour affirmer que la directrice de la « Sauvegarde de l'enfance » est « chargée d'un service public » ? L'œuvre est reconnue d'utilité publique, dit-on. Mais elle demeure privée et ne participe en rien à l'autorité publique. La reconnaissance ne fait qu'augmenter sa capacité.

lifier l'infraction : aux termes de la loi du 29 juillet 1881 (art. 50) en effet, l'acte qui met en mouvement les poursuites doit articuler et qualifier les faits incriminés. La jurisprudence en a déduit que les juridictions répressives ne pouvaient permuter entre elles deux qualifications prévues par la loi de 1881. Le tribunal ne pouvait plus, dès lors, que relaxer. (Cf. VITU, Procédure pénale, coll. THÉMIS, P. U. F., 1957, p. 117).

(12) G. P., 1952, II, 283. Voir aussi R. S. C. D. P. C., 1953, p. 96.

(13) Cass. Crim., 30 avril 1954, SIMON, D., 1954, J. P., p. 585. Voir, commentaires dans : J. C. P., 1954, II, p. 8220, note CHAVANNE ; R. S. C. D. P. C., 1954, p. 542 ; Rééducation, nos 62-64, janvier - février - mars 1955, p. 33 et s.

(14) La distinction n'était pas trop ardue jusqu'à une époque récente. Mais les modalités d'intervention des pouvoirs publics sont devenues de plus en plus complexes et variées. Chaque fois qu'est diffamé un organisme semi-public ou l'un de ses membres, l'on se demande si cette diffamation relève des articles 30 et 31 ou de l'article 32, et l'on peut hésiter dans bien des cas, tant la transition du secteur public au secteur privé comporte d'incertitudes. Par exemple, les entreprises nationalisées ayant le statut d'établissements publics industriels ou commerciaux relèvent de l'article 30, tandis que les caisses départementales d'épargne, qui conservent un caractère privé, malgré leur utilité générale, relèvent de l'article 32.

— L'œuvre ayant délégation pour recevoir des mineurs délinquants collaborerait à l'exécution du service public de la justice. Mais c'est là une prérogative commune à toutes les œuvres privées habilitées à recevoir de tels mineurs par l'ordonnance du 2 février 1945 et le décret du 16 avril 1946. Il n'en résulte pas que les œuvres perdent leur caractère privé.

— L'association « Sauvegarde de l'enfance » siège au Palais de Justice de Tours. Que peut-on tirer de ce fait, sinon la preuve que l'œuvre entretient avec les magistrats de bonnes relations de voisinage et de travail ?

— Enfin, les subsides reçus de l'administration seraient la preuve du caractère public de l'œuvre. Mais quelle œuvre privée peut aujourd'hui se passer de l'appui financier de l'Etat ? Une œuvre privée subventionnée reste une œuvre privée et le contrôle comptable qui pèse sur elle n'est que la suite logique de la contribution financière de l'Etat.

Rien de tout cela, continue la Cour de Cassation, ne porte la marque de l'autorité publique. « Ces diverses circonstances démontrent seulement que la demoiselle M... dirige une œuvre présentant un certain caractère d'intérêt public..., mais non point qu'elle ait bénéficié d'une attribution ou délégation d'aucune partie de l'autorité publique, et n'établissent point par suite qu'elle ait eu la qualité de citoyen chargé d'un service ou mandat public au sens de l'article 31 de la loi du 29 juillet 1881 ».

Cette solution doit être étendue à l'ensemble du personnel dirigeant des associations de sauvegarde. A fortiori, le personnel subalterne n'est pas davantage investi d'une quelconque parcelle d'autorité publique. Juridiquement constituées sous la forme d'associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901, les institutions privées qui se consacrent à la rééducation des mineurs délinquants ne sauraient être confondues avec des services publics. Quelles que soient les circonstances de leur organisation et de leur fonctionnement, de telles institutions n'en restent pas moins des personnes morales de droit privé et leurs dirigeants, dans l'exercice des activités définies par les statuts, restent à tous égards de simples particuliers.

2°) *Le problème du cumul.*

L'application à certains personnels des associations régionales de la législation relative au cumul d'emplois et de rémunérations a soulevé des difficultés qui illustrent l'impossibilité d'assimiler complètement ces personnels aux agents publics. Envisageons une hypothèse pratique : un sous-officier, après quinze ans de service, quitte l'armée et devient moniteur d'éducation physique dans un établissement dépendant d'une association

de sauvegarde. Dans quelle mesure la législation en vigueur lui permet-elle de cumuler sa pension de retraite avec le traitement qu'il perçoit en tant que moniteur ?

La question du cumul a donné lieu, en 1938, à un important arrêt de la jurisprudence administrative (15). Une loi du 20 juin 1936 interdisait « tout cumul de retraites, de rémunérations quelconques et de fonctions contraires à la bonne gestion administrative et financière du pays ». Statuant à propos d'une caisse d'assurances sociales, le Conseil d'Etat considéra « qu'il résultait tant des termes de la loi que des travaux préparatoires que cette disposition visait notamment les agents ressortissant à un organisme chargé de l'exécution d'un service public, même si cet organisme avait le caractère d'un établissement privé ». En somme, le Conseil d'Etat assimilait au regard de la législation sur le cumul les organismes privés chargés de l'exécution d'un service public aux services publics proprement dits, et les agents de ces organismes aux fonctionnaires publics.

La loi du 31 décembre 1953 relative au développement des crédits affectés aux dépenses du ministère des Finances et des Affaires économiques pour l'exercice 1954 (charges communes) et modifiant la loi du 20 juin 1936 confirma cette position. Son article 9 interdit en effet « aux agents de tous organismes, même privés, assurant la gestion d'un service public ou constituant le complément d'un tel service, d'occuper un emploi rétribué ou d'effectuer, à titre privé, un travail moyennant rémunération. Toutefois, les retraités occupant au jour de la promulgation de la loi un emploi dans l'un des organismes susvisés conserveraient le bénéfice du régime antérieur ». L'application de ce texte aux associations de sauvegarde résultait nettement d'une lettre du Ministère des Finances au Trésorier-Payeur général de Meurthe-et-Moselle, en date du 10 novembre 1954 : « l'A. L. S. E. A. est un organisme de droit privé, mais ses ressources proviennent en majeure partie de subventions inscrites au budget de l'Etat et elle peut, en conséquence, être considérée comme participant à la gestion d'un service public. Par suite les retraités y exerçant une nouvelle activité se trouvent assujettis aux règles du cumul dès la date de leur entrée en fonctions ».

Cette interprétation de l'administration était critiquable. Sur le plan théorique, les associations régionales ne sont nullement chargées de l'exécution d'un service public : leur collaboration avec l'administration ne suffit pas à leur faire perdre leur caractère privé. Sur le plan pratique, les anciens agents publics en fonction dans les associations régionales se voyaient exposés non

(15) C. E., 13 mai 1938, Caisse Primaire Aide et Protection et FAUVEL, précité.

seulement à subir des retenues sur leur pension de retraite, mais aussi à se voir réclamer par les comptables du Trésor les sommes qu'ils auraient pu toucher au titre du traitement versé depuis 1936 et de leur pension cumulés et qui dépasseraient les plafonds fixés par les règles du cumul pour les différentes périodes antérieures au 31 décembre 1953. En effet, le ministère des Finances, prétendant faire rétroagir la loi de 1953, avait établi une liste non limitative des collectivités ou organismes assujettis antérieurement au 31 décembre 1953 aux règles du cumul, liste sur laquelle figuraient les associations de sauvegarde.

En fait, l'application aux retraités en fonction dans les associations régionales des règles relatives au cumul est moins stricte qu'il ne paraît au premier abord. En effet, une circulaire du ministre de la Santé Publique et de la Population, en date du 21 octobre 1957, a limité l'application de ces règles aux retraités en fonction dans les secrétariats des associations régionales. Sont donc exclus du champ d'application de la législation sur les cumuls les personnels retraités en fonction dans les établissements ou services gérés par les associations régionales et autres que les secrétariats administratifs. En effet, il est apparu que ces établissements ou services ne remplissaient aucune des conditions prévues par un nouveau texte, l'article 1 du décret du 14 juillet 1955 : ils n'assurent la gestion ni d'un service public, ni d'un complément de service public. Dans ces conditions, ces agents peuvent demander le remboursement des sommes retenues sur leur pension.

Finalement, la législation des cumuls n'est plus qu'une gêne minime pour le personnel des associations régionales. L'effectif des secrétariats administratifs est, en général, peu important et on peut toujours considérer que tel agent qui devrait être assujéti aux règles du cumul appartient à un centre et non au secrétariat de l'association. L'administration semble avoir enfin admis que les associations régionales, bien qu'accomplissant une tâche d'intérêt général, restent des organismes privés et leurs agents des personnes privées.

§ 2. — LE STATUT DU PERSONNEL ÉDUCATEUR

La place prééminente reconnue aux éducateurs dans les organismes de sauvegarde de l'enfance a conduit leurs organisations représentatives à négocier avec les associations régionales des accords collectifs de travail déterminant leur statut. Ce statut s'inspire à certains égards du statut du personnel d'éducation des services extérieurs de l'Education Surveillée qui résulte actuellement du décret du 23 avril 1956.

A. — *Le pôle d'attraction :*

*le statut du personnel d'éducation des services extérieurs
de l'Education Surveillée*

Ce statut fait l'objet de deux textes successifs : le décret du 10 avril 1945 et le décret du 23 avril 1956.

1°) *Le décret du 10 avril 1945.*

L'ordonnance du 1^{er} septembre 1945 avait créé au Ministère de la Justice une Direction de l'Education Surveillée distincte de l'Administration Pénitentiaire. Le décret du 10 avril 1945, qui fixait le statut du personnel des services extérieurs de l'Education surveillée (16), en était le complément logique : il établissait une différenciation absolue entre le cadre du personnel de l'administration pénitentiaire et celui de l'Education surveillée. Le principe de l'interchangeabilité du personnel entre les deux cadres était définitivement abandonné. Le statut n'était applicable qu'aux agents ayant la qualité de fonctionnaires, à l'exclusion des médecins, ministres des cultes, assistantes sociales et infirmières.

Les principales innovations du statut consistaient dans la répartition des fonctionnaires en trois cadres et dans le principe du recrutement au concours. Les cadres du personnel éducateur comprenaient les emplois de directeur de centre d'observation ou d'institution publique, éducation professionnelle ou éducation surveillée, de sous-directeur, de professeur d'éducation physique, d'éducateur-chef, d'éducateur et d'éducateur-adjoint. Les cadres du personnel administratif comprenaient les emplois de chef du service administratif, de sous-chef de service et de commis. Les cadres du personnel d'enseignement professionnel comprenaient les emplois de professeur technique, de professeur d'agriculture, de chef instructeur et d'instructeur technique ou agricole.

Le recrutement au concours était le principe pour tous les emplois de début. Toutefois, le recrutement sur titres était admis pour certains emplois. Le statut était muet sur la question capitale de la formation du personnel éducateur : aussi une école dite « centre de formation et d'études de l'Education surveillée », à Vaucresson, relevant du Ministère de la Justice, a-t-elle dispensé, depuis 1950, aux candidats reçus au concours une formation à la fois théorique et pratique.

L'avancement de grade avait lieu exclusivement au choix, l'avancement de classe exclusivement à l'ancienneté tous les trois ans. Des récompenses et des sanctions disciplinaires étaient pré-

(16) *J. O.*, 12 avril 1945, p. 2012 et s.

vues. Les sanctions étaient prononcées par le ministre sur rapport disciplinaire et après avis du conseil de discipline : l'intéressé avait droit à la communication de son dossier. Le détachement et la mise en disponibilité étaient possibles.

M. Pinatel porte sur ce statut le jugement suivant : « Dans l'ordre historique, le décret du 10 avril 1945 constitue une date importante de l'évolution des services de l'Education Surveillée. Il consacre la dissociation, sur le plan des services extérieurs, de l'administration pénitentiaire et de l'Education surveillée... Dans l'ordre doctrinal, il convient de souligner le caractère éducatif de ce texte : il est en particulier mis en lumière par le fait que le personnel de direction est englobé dans le cadre éducatif. Dans l'ordre administratif enfin, la situation matérielle faite au personnel des services extérieurs est relativement avantageuse » (17).

2°) *Le décret du 23 avril 1956* (18).

A la différence du précédent, ce texte ne vise que le personnel d'éducation des services extérieurs de l'Education surveillée. Il opère une double transformation dans la structure du service. D'une part, il étend la gamme des établissements et services de l'Etat : centre d'observation, internat scolaire, institution d'éducation professionnelle, institution spéciale d'éducation surveillée, quartier spécial de maison d'arrêt, foyer de semi-liberté, service d'observation en milieu ouvert, service de liberté surveillée, centre de formation et d'études de l'Education surveillée. D'autre part, il fond dans un cadre unique les éducateurs d'internat d'Etat et les délégués permanents à la liberté surveillée qui étaient respectivement des fonctionnaires titulaires et des agents contractuels de l'Etat. La raison essentielle de l'unification est l'évolution des procédés éducatifs, notamment le rapprochement progressif des méthodes de la rééducation en internat et de la « cure libre » : les problèmes du « milieu ouvert » se posent en effet aux éducateurs d'internat soucieux de la réinsertion des adolescents dans le milieu social au moment même où les techniques de la rééducation s'imposent aux délégués à la liberté surveillée. La conséquence pratique de cette fusion, c'est l'accroissement nécessaire de la compétence professionnelle de l'éducateur (art. 4 du statut).

Les modifications apportées se justifient par la grave crise d'effectifs qui sévissait depuis 1950, dans l'Education surveillée : en moyenne, un nouvel agent était recruté alors que deux fonc-

(17) PINATEL, Le nouveau statut du personnel de l'Education surveillée. R. E. S., n° 1, mars-avril 1946, p. 63.

(18) J. O., 25 avril 1956, p. 3951 : rectification J. O., 21 mai 1956, p. 4704, cf. SYNDET, Le nouveau statut du personnel d'éducation des services extérieurs de l'Education surveillée, *Rééducation*, nos 89-90, juin-août 1957, p. 20 et s.

tionnaires quittaient le service, la plupart du temps par voie de démission. En effet, aux caractères pénibles des fonctions de l'éducateur d'enfants inadaptés s'ajoutaient les inconvénients résultant de la multiplication des grades et de l'absence de débouchés. Les articles 8 à 12 du statut de 1956 définissent les conditions de recrutement des éducateurs : le mode normal de recrutement reste le concours. Le candidat doit justifier de certaines conditions d'âge et de diplômes et l'accent est mis sur la formation à laquelle il est astreint après son admission dans le service.

Sous le régime du statut de 1945, les éducateurs-adjoints, réunissant les conditions voulues d'ancienneté et excellemment notés, ne pouvaient être inscrits au tableau d'avancement que s'il existait des vacances au grade d'éducateur : cette absence de débouchés était une des causes essentielles de l'arrêt du recrutement. Le décret du 23 avril 1956 institue une hiérarchie de cinq grades : éducateur, chef de service éducatif, sous-directeur, directeur de deuxième et de première classe. La promotion à chacun de ces grades requiert à la fois des conditions d'ancienneté et l'inscription à un tableau d'avancement. La rémunération d'un agent est déterminée par le traitement de base de son échelon dans le grade, auquel s'ajoute l'ensemble des indemnités de la fonction publique, dont celle de résidence. L'éducateur perçoit, de surcroît, des indemnités de fonctions (de risques et d'enseignement). La nouvelle échelle indiciaire des éducateurs améliore sensiblement leur situation en début et en fin de carrière.

Le décret du 23 avril 1956 constitue une nouvelle et intéressante base de départ pour le recrutement d'éducateurs dans le secteur public. Un certain nombre d'obstacles ont été levés : les éducateurs ont maintenant la garantie d'une carrière décente, encore que modeste, et la possibilité de changer de fonctions et de résidence.

Le statut de 1956 a suscité des demandes d'extension totale ou partielle de la part de personnels qui avaient pris pour référence, au moins indiciaire, l'Education surveillée : c'est à cette administration qu'il appartient de veiller à ce que cette assimilation s'applique à des techniciens exerçant des fonctions effectivement comparables à celles des éducateurs de l'Education surveillée.

*B. — Les accords collectifs de travail conclus
entre les associations régionales de sauvegarde
et leur personnel éducateur*

Le 16 mars 1958 ont été signés, à Paris, des accords collectifs de travail concernant les éducateurs entre les associations régio-

nales de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence et l'Association nationale des Educateurs de jeunes inadaptés (A.N.E.J.I.).

Le terme « accord collectif » nécessite une précision : pourquoi accord collectif et non convention collective de travail ? Aux termes de l'article 31 a du Livre I du Code du Travail, « la convention collective est un accord relatif aux conditions de travail conclu entre, d'une part, une ou plusieurs organisations syndicales de travailleurs et, d'autre part, une ou plusieurs organisations syndicales d'employeurs ou un ou plusieurs employeurs individuellement ». Du côté des employeurs, ce texte est très libéral : rien n'empêche les associations régionales en tant qu'employeurs de conclure des conventions collectives. En revanche, l'article 31 parle d'organisations syndicales de travailleurs : le Conseil d'Etat a estimé que ce terme ne pouvait viser que les syndicats constitués conformément aux dispositions du Livre III du Code du Travail (19), ce qui exclut les associations professionnelles comme l'A.N.E.J.I. On peut déplorer cette solution, car le syndicat n'est rien d'autre qu'une association soumise à un statut privilégié et il est de tradition, dans notre droit, depuis la loi du 24 juin 1936, d'assimiler les associations professionnelles et les syndicats (20). La réserve à l'égard des associations professionnelles a conduit à préférer le terme « accord collectif » au terme « convention collective ». En fait, les accords de mars 1958 sont de véritables conventions collectives et les éventuelles difficultés devront être résolues par référence au droit commun des conventions collectives (21). En particulier, les parties contractantes se réservent le droit de dénoncer tout ou partie des accords moyennant un préavis de six mois (art. 30 des accords).

Quels sont les signataires de ces accords ? D'une part, les associations régionales constituées en groupements d'employeurs. Il est à noter que ce sont les représentants des seize associations régionales qui ont signé les accords et non l'U.N.A.R., qui ne gère directement aucun établissement, donc n'emploie aucun éducateur. D'autre part, l'A.N.E.J.I., association déclarée et ayant pour buts d'unir et d'aider, à la fois sur le plan amical et professionnel, tous les éducateurs de mineurs socialement inadaptés, de contribuer à l'organisation de la profession et à la mise au point de débouchés en liaison avec les pouvoirs publics et les organismes intéressés, de défendre les méthodes d'éducation dans le respect de la personnalité des mineurs, de contribuer à l'étude

(19) Arrêts du C. E., en date du 1^{er} mars 1951 (Dr. Soc., 1951, p. 252-253) et DURAND et VITU, Traité de droit du travail, tome III, 1956, p. 491 et s.

(20) P. DURAND, La conclusion des conventions collectives de travail par les associations soumises à la loi du 1^{er} juillet 1901, Dr. Soc., 1950, p. 357 à 361.

(21) DURAND et VITU, *op. cit.*, tome III, 1956, p. 399 à 692.

des problèmes de sauvegarde de l'enfance, enfin de faciliter à ses adhérents les contacts avec les expériences éducatives réalisées à l'étranger. L'A.N.E.J.I. s'attache à défendre les intérêts des éducateurs sur le double plan de l'entrée dans la profession et de son exercice. Elle fait entendre leur point de vue, professionnel et technique, dans tous les congrès et assemblées où sont combattus les divers problèmes de sauvegarde de l'enfance, elle représente les éducateurs auprès des pouvoirs publics. L'A.N.E.J.I. apparaît comme l'organisation la plus représentative des éducateurs (22).

1°) *Historique des accords de travail « éducateurs ».*

C'est en 1951 que les problèmes de statut du personnel ont commencé à préoccuper les associations régionales et leur Union Nationale. Dès le début de 1951, l'U.N.A.R. décidait de lancer une étude sur ce problème en prenant pour base les documents que les associations membres lui avaient fait parvenir en 1950. En 1952, une assemblée générale extraordinaire constituait une « Commission du statut et des traitements du personnel des associations régionales » chargée d'élaborer un protocole d'accord entre elles à propos des conditions de travail de chaque catégorie de personnel. Parallèlement, les travaux des congrès de Rennes et de Montpellier sur l'équipement en matériel et en personnel des services et établissements de sauvegarde de l'enfance aboutirent, en 1953 et 1954, à une définition précise de l'encadrement optimum des centres. A la fin du congrès de Montpellier, la commission prenait le nom de « Commission nationale d'accords collectifs de travail » et décidait de s'élargir par sections à des représentants de chaque groupement professionnel le plus représentatif.

Les difficultés dans le recrutement des éducateurs firent aux associations régionales l'obligation de donner la priorité à l'étude des conditions de travail de cette catégorie de personnel. Il importait, avant de réglementer la profession, de lui assigner des limites et des contours précis. Il fallait prévoir l'incidence du statut en préparation sur l'évolution de la profession, sur l'harmonisation indispensable des programmes et des conditions de fonctionnement des écoles de formation d'éducateurs, sur le financement et le fonctionnement des établissements : c'est dire la multiplicité des problèmes soulevés.

Les négociations, souvent ardues, entre les associations

(22) On connaît les critères de la « représentativité » (art. 31 f, livre I, Code du Travail) : effectif du groupement, indépendance des adhérents, régularité et importance des cotisations, ancienneté et activité suffisantes du groupement. Voir DURAND et VITU, *op. cit.*, tome III, 1956, p. 352 et s.

régionales et l'A.N.E.J.I. ont été suivies avec la plus grande attention par les ministères de tutelle, sans cesse consultés au cours des pourparlers. Cette participation active de l'administration à la conclusion d'accords entre associations privées doit être soulignée. Les accords furent finalement paraphés le 16 mars 1958, en présence du directeur de l'Education surveillée au ministère de la Justice, et du directeur général de la Population et de l'entraide au ministère de la Santé Publique et de la Population.

2°) *Le contenu des accords collectifs de travail « éducateurs ».*

L'article 1 définit le personnel éducateur : c'est le personnel « chargé de l'observation et de l'éducation des enfants ou adolescents en dehors des activités de classe et d'atelier et employé dans les centres ou établissements dont les associations régionales assurent directement la gestion ».

a) *Carrière du personnel éducateur.*

1°) *Recrutement.*

L'engagement du personnel éducateur par les associations régionales se réalise par un contrat dont les conditions et la durée sont fixées par les accords collectifs. Le point de départ de l'engagement est la date de signature du contrat et non pas comme il en avait été question lors des négociations, la fin du stage préliminaire.

En vertu des articles 3 et 4 des accords collectifs, deux situations sont à distinguer : l'association régionale peut d'abord engager un éducateur justifiant d'un diplôme délivré par une des écoles de formation d'éducateurs spécialisés après trois années de sélection, d'études et de stages dont une entière dans un établissement d'observation ou d'éducation. Ces écoles de cadres constituent la contribution des associations de sauvegarde à la formation des éducateurs : elles fonctionnent actuellement à Bordeaux, Epinay-sur-Seine, Lyon, Montpellier, Strasbourg, Toulouse et Marseille (23). Elles dispensent un enseignement sanctionné par un diplôme privé, mais dont la valeur tend à se rapprocher du diplôme d'Etat exigé dans le secteur public. Toutefois, la liste des écoles de cadres officiellement habilitées à assurer la formation des éducateurs n'est pas encore établie : elle fera l'objet d'un avenant aux accords collectifs. En tous cas, la multiplication des écoles de cadres, l'organisation de leur

(23) Certaines écoles de formation d'éducateurs (Bordeaux, Lyon, Montpellier) fonctionnent dans le cadre de l'Université. A Nancy, existe une école d'éducatrices spécialisées. Un diplôme privé officieux en sanctionne les études. Une école de formation d'éducateurs spécialisés est en projet en liaison avec l'Université.

enseignement et leur financement préoccupent, à juste titre et depuis longtemps, les responsables des associations régionales.

L'association peut aussi engager des éducateurs-stagiaires. Après un stage de pré-sélection d'un an, les stagiaires qui ont fait preuve de réelles aptitudes éducatives sont envoyés dans une école de formation en vue d'accéder au titre d'éducateur spécialisé. Pendant le stage de pré-sélection, le stagiaire est, en somme, dans la situation d'un travailleur à l'essai (24). Le stage ne peut pas être prolongé au-delà de cinq ans, ni dans plus de trois établissements.

Les associations régionales souhaitent que le stagiaire, avant son envoi dans une école de formation d'éducateurs, s'engageât à servir cinq ans dans un établissement dépendant de l'association qui l'avait recruté : cette disposition figurait dans le projet d'accord de juin 1957. Sur les instances des représentants des éducateurs et des ministères, cet engagement trop rigoureux prit un caractère plus général : le stagiaire doit « s'engager à servir durant cinq ans dans un établissement public ou privé habilité ». Il est souhaitable que le stagiaire conserve une certaine liberté de choix, mais on peut craindre une « fuite » vers l'Education surveillée ou vers d'autres organismes privés non obligés par les accords de travail et où la rémunération serait supérieure. L'association qui a envoyé un stagiaire dans une école de cadres et qui a continué à le payer pendant la durée de son stage risque de faire les frais de l'opération.

Aussi l'article 5 précise-t-il les sanctions de l'engagement de cinq ans : « Dans le cas où l'engagement de cinq ans ne serait pas tenu, le bénéficiaire devra rembourser à l'établissement une part du traitement perçu en cours d'études, proportionnelle au temps de service qu'il n'aurait pas assurée. Si un éducateur stagiaire, après deux années de formation, était engagé par un établissement géré par une autre association régionale ou par une association adhérente au présent accord, celle-ci devrait rembourser à l'établissement envers lequel il avait contracté son engagement les frais engagés pour assurer sa formation. S'il était engagé par tout autre établissement privé ou s'il cessait ses fonctions, il devrait assurer personnellement le remboursement des frais engagés pour assurer sa formation ». Le principe du remboursement des frais d'études aux associations régionales en cas de violation de l'engagement semble très légitime. Ces frais eux-mêmes pourraient être inclus dans le prix de journée des établis-

(24) Sur le contrat à l'essai, cf. DURAND et VITU, *op. cit.*, tome II, p. 285 et s.

sements ou couverts par des bourses accordées sur le plan national par les ministères.

Ces dispositions traduisent le souci de valoriser la profession d'éducateur : les associations régionales veulent disposer d'un personnel qualifié. Mais l'exigence d'un diplôme constitue un obstacle au recrutement, obstacle particulièrement fâcheux à un moment où celui-ci traverse une crise grave.

Quelles sont, à titre de comparaison, les conditions du recrutement des éducateurs du secteur public ? Aux termes du décret du 23 avril 1956, elles sont plus complexes. Le mode normal de recrutement, on l'a vu, est le concours. Outre les exigences générales de la fonction publique, le candidat doit avoir 19 ans au moins et 28 ans au plus au 1^{er} janvier de l'année du concours, être titulaire du baccalauréat complet et satisfaire à des examens médicaux et psychologiques. Le centre de formation et d'études de l'Education surveillée ouvert en 1950, à Vaucresson, dispense une formation théorique d'un an. Puis le stagiaire reçoit une formation pratique d'un an dans un centre d'observation, un internat de rééducation ou un service ouvert de liberté surveillée. Le candidat doit préalablement s'engager à servir pendant cinq ans au moins dans un poste désigné par l'administration, à peine de remboursement de tout ou partie de la rémunération accordée pendant la période de formation. A l'issue des deux années de formation, le stagiaire subit un examen professionnel après lequel il est normalement titularisé. Les analogies sont nettes entre ces dispositions et celles des accords collectifs : même engagement de cinq ans, même formation théorique et pratique.

2°) *Avancement et promotion.*

La hiérarchie constituée par les accords collectifs comprend deux grades, éducateur et éducateur-chef. Aux termes de l'article 14, « ne peuvent être promus éducateurs-chefs que les éducateurs ayant quatre ans d'ancienneté et servant depuis trois ans ou ayant servi trois ans au moins dans le même établissement. L'accession au rang d'éducateur-chef dépend de l'existence d'un poste : celui-ci implique soit la responsabilité de plusieurs groupes d'enfants dont l'effectif total est d'au moins 40, soit la direction pédagogique et administrative de certains établissements, foyers ou services ». Ce système est critiquable, car un éducateur suffisamment ancien et très bien noté devra attendre la vacance d'un poste pour accéder au rang d'éducateur-chef : il y a là, à la base de la hiérarchie, une certaine absence de débouchés comparable à ce qui existait dans le statut de 1945 pour le personnel de l'Education surveillée. L'accession des éducateurs-chefs au

rang de directeur, non réglée par les accords, fera l'objet d'une convention ultérieure.

L'avancement des éducateurs et des éducateurs-chefs a lieu normalement à l'ancienneté. Toutefois, il est possible au choix à partir du cinquième échelon. Il permet de réduire d'un an la durée normale prévue à partir de cet échelon sous réserve qu'un même éducateur ne puisse bénéficier deux fois de suite d'une promotion au choix.

Dans le secteur public, le grade de chef de service éducatif ne peut être atteint qu'à trois conditions : une certaine ancienneté, l'inscription au tableau d'avancement et la réussite d'un examen professionnel. L'avancement est donc moins facile que dans le cadre des associations régionales.

3°) *Congés et mutations.*

Chaque éducateur a droit à quarante-huit jours de congé par an, non compris les jours fériés et le repos hebdomadaire, et échelonnés au mieux des intérêts du service. Il pourra être autorisé à participer à des stages de perfectionnement dans la limite d'une quinzaine de jours tous les trois ans. En cas d'arrêt de travail pour maladie, l'association régionale assure le versement de la totalité du traitement pendant un, deux ou trois mois, selon que l'éducateur a plus de six mois, de trois ou de cinq ans de services.

En cas de fermeture d'un centre, de suppression de poste ou dans l'intérêt du service, l'association régionale peut proposer à l'éducateur son affectation à un autre établissement géré par elle ou un établissement affilié.

b) *Situation pécuniaire du personnel éducateur.*

L'assimilation aux agents publics est nettement faite par l'article 12 des accords collectifs qui dispose : « Les éducateurs sous contrat perçoivent les traitements correspondants à l'échelonnement indiciaire prévu par les textes en vigueur pour le personnel d'éducation des services extérieurs de l'Education surveillée » (25).

En vertu du décret du 23 avril 1956, comme en vertu des accords collectifs, le grade d'éducateur (de 220 à 400 en indices nets) comprend dix échelons et s'étend sur vingt-sept années. Le

(25) Dès 1948, le Ministre de la Santé Publique prescrivait de faire bénéficier le personnel éducateur des associations régionales des mêmes avantages que ceux reconnus au personnel des établissements de l'Education surveillée, dans la mesure du moins où les titres et les qualifications étaient comparables.

grade d'éducateur-chef, chef de service éducatif dans le secteur public (de 270 à 430 en indices nets) comprend neuf échelons et s'étend sur vingt-deux années. Il faut attendre la conclusion d'accords collectifs relatifs à la situation de directeur pour que soit défini l'équivalent des grades de sous-directeur (indice 350 à 450), de directeur de deuxième classe (410 à 500) et de directeur de première classe (500 à 600).

Les candidats reçus au concours de l'Education surveillée ont la qualité d'élève (indice 185) au cours de leur année de formation théorique, puis de stagiaire (indice 200) au cours de leur année de formation pratique. Les éducateurs stagiaires des associations de sauvegarde sont rémunérés à l'indice 120 pendant les trois premiers mois et à l'indice 144 pendant les neuf mois suivants. Pendant les deux années d'école de cadres, la rémunération est maintenue à l'indice 144 pour les candidats recrutés par les établissements et ayant effectués dans ceux-ci au moins une année de stage. Les candidats s'orientant directement vers une école de cadres ne perçoivent aucune rémunération, mais peuvent obtenir des bourses : pendant le stage qu'ils effectuent après leurs deux années d'école, ils perçoivent une rémunération calculée sur la base d'un traitement correspondant à l'indice 200.

A ces traitements s'ajoutent des indemnités comparables à celles de la fonction publique. Les personnels de l'Education surveillée perçoivent l'indemnité de résidence et des indemnités de risques et d'enseignement dont le régime a été modifié par l'arrêté du 7 décembre 1956 et les décrets du 2 janvier 1957. Le personnel éducateur des associations régionales perçoit une indemnité de résidence et une prime dite « de compensation pour anomalie du rythme de travail » (26) dont le montant actuel, variable avec les grades et les échelons, s'étend de 38.000 à 45.000 francs par an.

Du salaire brut, il y a lieu de déduire les retenues faites au titre de la Sécurité Sociale et de la retraite. Le logement, la nourriture et les autres avantages en nature éventuellement consentis aux éducateurs sont remboursés dans les conditions prévues par les contrats de travail ou les règlements intérieurs des associations.

Enfin, un régime de retraite complémentaire sera prochainement institué. Aucune disposition n'a encore pu être arrêtée en raison des réserves formulées par les ministères.

(26) L'éducateur exerçant par définition sa profession en dehors des heures de classe ou d'atelier, a des heures de service essentiellement anormales et irrégulières, donc un rythme de travail suffisamment perturbé pour donner lieu à une prime spéciale.

c) *Durée du contrat, discipline et dispositions contentieuses*

L'éducateur n'est assimilé aux fonctionnaires publics que du point de vue pécuniaire. Il reste par ailleurs un travailleur privé soumis aux règles du droit du travail.

1^o) *La durée du contrat.*

Le contrat de travail qui lie l'éducateur à l'association régionale est un contrat à durée indéterminée (27). La validité de ce type de contrat est expressément reconnue par l'article 23 du Livre I du Code du Travail. Toutefois, les parties ont la faculté de limiter dans le temps la durée de leur contrat par une clause expresse. Le contrat peut être résilié par l'une ou l'autre des parties après un préavis de deux mois s'il a été conclu depuis moins de cinq ans et de quatre mois dans le cas contraire : c'est le droit de résiliation unilatérale des parties dans tout contrat à durée indéterminée (28). La durée du préavis est déterminée par les usages de la profession, de la localité et éventuellement de la catégorie professionnelle à laquelle appartient le salarié. L'observation du délai de préavis donne lieu à des dommages-intérêts. Mais le contrat peut être rompu unilatéralement par décision du président de l'association régionale après avis du conseil de discipline et sans préavis, ni indemnité, pour inconduite ou faute professionnelle grave de l'éducateur : la rupture sans préavis apparaît comme un aspect particulier du pouvoir disciplinaire du président de l'association assimilé à un chef d'entreprise. Toute résiliation peut donner lieu à indemnité si elle est intervenue sans justes motifs. Le droit de rupture unilatérale sans préavis n'existe pas au profit de l'éducateur.

2^o) *Le pouvoir disciplinaire de l'association sur le personnel éducateur.*

Le président de l'association dispose du pouvoir disciplinaire, complément nécessaire du pouvoir réglementaire, et du droit de direction : la vie d'un corps social serait compromise si l'autorité responsable ne pouvait sanctionner les règles de conduite imposées aux membres du groupe (29). En vertu de l'article 23 des accords collectifs, les éducateurs se rendant coupables de fautes d'ordre professionnel ou contre l'honneur sont traduits devant une *commission régionale paritaire*, constituée en conseil de discipline. Dans les cas graves et urgents, notamment en cas

(27) DURAND et VITU, *op. cit.*, tome II, p. 312 et s.

(28) DURAND et VITU, *op. cit.*, tome II, p. 839 et s.

(29) DURAND et JASSAUD, *Traité de droit du travail*, tome I, 1947, p. 436. cf. aussi LEGAL et BRÊTHE DE LA GRESSAYE, *Le pouvoir disciplinaire dans les institutions privées*, Paris, 1938.

de poursuites judiciaires, le président peut prononcer une mesure de suspension temporaire privative ou non de rémunération avant la convocation du conseil de discipline. Les modalités de fonctionnement de celui-ci sont renvoyées aux règlements intérieurs des associations. Remarquons le peu de précision du texte quant aux incriminations possibles. En revanche, les règlements intérieurs prévoient un grand nombre de sanctions : avertissement, blâme, retard à l'avancement, mutation, suspension temporaire, rétrogradation et révocation. Ce sont les sanctions ordinaires, communes à la fonction publique et aux institutions privées les plus fortement structurées. L'intéressé a le droit, dès que l'action disciplinaire est engagée, d'obtenir communication intégrale de son dossier individuel et de tous documents annexes. Il peut présenter devant le conseil de discipline toutes observations écrites ou verbales, citer des témoins et se faire assister d'un défenseur de son choix. Les sanctions font l'objet d'une inscription à son dossier. Les tribunaux pourraient vérifier si l'employeur a bien appliqué au fait incriminé la sanction prévue par les statuts : lorsque le pouvoir disciplinaire n'est pas limité par des dispositions statutaires, la doctrine et la jurisprudence ont imposé des limites assez strictes à la liberté de l'employeur (30).

3°) *Dispositions contentieuses.*

L'article 26 des accords collectifs précise la procédure à suivre en cas de litige individuel entre un éducateur et une association régionale (à propos de la rémunération ou d'une mutation, par exemple). Tout litige doit être soumis, conformément aux règles du droit du travail, à la « juridiction compétente du lieu de signature du contrat individuel ». Cette juridiction est-elle nécessairement le conseil de prud'hommes ? Cela est contestable, car certaines activités ne donnent pas lieu à la compétence prud'homale et notamment celles des salariés des simples associations ou des organismes de droit privé chargés d'un service public (31). La compétence des conseils suppose, par ailleurs, un travail accompli dans l'industrie, le commerce ou l'agriculture (art. I - IV C. Trav.) et le travail des éducateurs n'entre dans aucune de ces catégories. On pourrait donc se prononcer pour la compétence des juridictions de droit commun, bien que la législation ait marqué récemment une nette tendance à l'accroissement de la compétence des conseils de prud'hommes.

Quoi qu'il en soit, avant de soumettre leur différend à la « juridiction compétente », les parties devront recourir à une

(30) DURAND et JAUSSAUD, *op. cit.*, p. 445 et s.

(31) Cf. Un arrêt de la Chambre Sociale du 5 mars 1948 à propos des Comités d'organisation, S., 1948, tome 61, et Dr. Soc. 1948, p. 191.

tentative de conciliation devant une commission régionale paritaire de cinq membres : trois membres du conseil d'administration représentant l'association régionale, deux éducateurs choisis dans la région ou dans une région voisine et désignés au scrutin secret et à la majorité par les éducateurs des établissements de la région soumis aux accords collectifs, et un président choisi par les membres de la commission. Il y a là une institution analogue, au moins dans son principe, aux bureaux de conciliation des conseils de prud'hommes (art. 55 - IV C. Trav.), aux commissions administratives paritaires de la fonction publique et aux commissions de conciliation compétentes pour le règlement des conflits collectifs de travail. Elle répond au souci d'arriver à un accord amiable et d'éviter, dans la mesure du possible, toute procédure contentieuse. L'application pratique des accords collectifs précisera le point de savoir si la tentative de conciliation devant la commission paritaire régionale dispense ou non de la procédure devant le bureau de conciliation du conseil de prud'hommes : celle-ci semblerait sans objet dès lors qu'une première tentative de conciliation aurait échoué.

La commission régionale paritaire n'est pas qu'un organe de conciliation. Elle peut se constituer en conseil de discipline (art. 23). Elle est consultée pour les dispenses du diplôme d'éducateur accordées à titre exceptionnel (art. 6) et pour le reclassement des éducateurs non diplômés ayant plus de cinq ans de fonction au 1^{er} octobre 1958 (art. 11). Elle doit être constituée dans le mois de la mise en application des accords collectifs et avant l'engagement de toute action disciplinaire (art. 26 in fine).

d) *L'application des accords collectifs.*

Les accords collectifs de travail sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 1959.

1°) *Mesures transitoires.*

Pour la mise en application des accords, il importait de tenir compte des situations déjà acquises par les éducateurs non diplômés en fonction à la date d'entrée en vigueur. Des modalités de reclassement ont été prévues par les articles 8 à 11 : elles visent à faire acquérir à ces éducateurs la qualification et le diplôme indispensables. Les écoles de cadres sont chargées de cette formation complémentaire. La situation des éducateurs non diplômés ayant plus de cinq de fonction au 1^{er} octobre 1958 sera réglée par une commission nationale (32), constituée par les représentants

(32) Cette commission nationale a été critiquée. Certaines associations régionales souhaitaient l'institution d'une commission régionale, car ce sont elles qui ont signé les accords collectifs, et non l'U. N. A. R. D'autre part, des personnalités régionales seraient mieux à même de trancher les difficultés soulevées par chaque situation particulière.

des associations régionales, de l'A. N. E. J. I. et des écoles de formation d'éducateurs spécialisés. Un tableau de correspondance a été établi entre l'ancienne et la nouvelle échelle.

Des problèmes analogues s'étaient posés aux pouvoirs publics lors de l'application du décret du 23 avril 1956 : un arrêté du 12 septembre 1956 a prononcé l'intégration dans le nouveau corps du personnel en fonction à la date d'application du statut.

2°) *Force obligatoire et extension des accords collectifs.*

Les accords collectifs n'engagent que les parties signataires de la convention (33). Cependant, un éducateur non membre de l'A. N. E. J. I. pourrait convenir avec une association régionale de soumettre son contrat individuel aux clauses des accords collectifs. Ni les établissements privés indépendants des associations régionales, ni les éducateurs non membres de l'A. N. E. J. I. ne sont, en principe, obligés par les accords. Il y a là une situation fâcheuse : il serait préférable que les accords revêtent le caractère d'une véritable réglementation d'ensemble. Les accords ne possédant pas une complète généralité d'application, une concurrence pourrait s'instituer entre les éducateurs soumis aux accords et ceux qui y sont étrangers. Certaines associations régionales pourraient chercher à n'embaucher que des éducateurs non membres de l'A. N. E. J. I., donc non assujettis aux accords. Ceux-ci défavoriseraient alors les éducateurs, ce qui serait contraire au but recherché.

Aussi l'article 27 prévoit-il une possibilité d'extension : « toute association régionale ou toute association affiliée, d'une part, et toute organisation professionnelle d'éducateurs, d'autre part, pourront adhérer à la présente convention avec l'accord des parties signataires ». Si elle répond à des impératifs identiques, cette extension des accords collectifs n'a pourtant rien de commun du point de vue formel avec l'extension des conventions collectives, qui résulte d'un acte de l'autorité publique ; la procédure d'extension prévue à l'article 27 reste purement conventionnelle. Il est encore trop tôt pour apprécier le succès que rencontrera cette possibilité d'extension auprès des associations affiliées aux associations de sauvegarde ou en contact avec elles.

3°) *Appréciation des accords collectifs.*

Les accords collectifs constituent une intéressante tentative de réglementation d'une profession nouvelle, issue un peu spontanément de la guerre et qui a vu ses limites s'étendre sans cesse de même que la compétence demandée à ceux qui l'exerçaient.

(33) DURAND, et VITU, *op. cit.*, tome III, p. 532.

C'est sans doute la fin de bien des incertitudes. Les divers intérêts en jeu semblent satisfaits de la conclusion des accords. Les éducateurs auront désormais de précieuses garanties de carrière (situation matérielle améliorée, possibilités d'avancement, sécurité). Comme le disait M. Pinaud, président de l'A. N. E. J. I., lors de la signature des accords, « il devient possible maintenant d'envisager de faire carrière comme éducateurs sans penser qu'il faudra un jour en sortir en cherchant autre chose » (34). Les associations régionales pourront trouver à l'avenir le personnel *qualifié* qui leur est indispensable pour mener à bien leur mission. Les pouvoirs publics, très soucieux du recrutement et du perfectionnement des éducateurs, n'hésiteront plus à soutenir des institutions dotées d'un personnel de valeur.

Est-ce à dire que l'application des accords collectifs ne doive soulever aucune difficulté ? Assurément non. Des étapes seront nécessaires pour leur mise en vigueur. « Les tâches de demain seront importantes : il faudra d'abord... favoriser l'extension des accords à d'autres établissements que ceux que gèrent les associations régionales et à d'autres éducateurs que ceux que groupe l'A. N. E. J. I. Il faudra adapter les écoles de formation aux tâches qui leur sont désormais demandées. Il faudra faire face aux incidences financières de la légitime amélioration que le nouveau régime apporte à la rémunération des éducateurs » (35). C'est là en effet le principal écueil : la situation financière précaire des associations régionales s'accommodera mal des réajustements de budget imposés par l'application des accords et un accroissement de l'aide des pouvoirs publics sera nécessaire (36). D'autre part, le reclassement des éducateurs en fonctions non titulaires d'un diplôme ne se fera pas sans heurts.

Mais aucune de ces difficultés n'est insurmontable. « Les accords du 16 mars 1958 ont le mérite essentiel de donner une assise à une profession nouvelle qui ne saurait se satisfaire éternellement d'expédients provisoires ou d'improvisations généreuses. Ils expriment l'entente de l'employeur et du salarié moins pour la conciliation d'intérêts contradictoires que pour la satisfaction de ceux qui les unissent, dans un même souci et une même

(34) Cf. *Sauvegarde*, n° 4, avril 1958, p. 457.

(35) P. RAYNAUD, Les accords collectifs de travail, *Sauvegarde*, n° 4, avril 1958, p. 447.

(36) L'article 29 des accords collectifs se borne à indiquer que « les parties contractantes poursuivront l'application du présent accord dans le cadre de la réglementation des prix de journée ». C'est dire que les associations régionales comptent couvrir leurs charges supplémentaires en demandant une augmentation de leurs prix de journée. L'administration semble favorable à cette augmentation. « Toutes dispositions seront prises par l'administration pour que les accords de travail soient réellement appliqués dans l'ensemble de leurs clauses et puissent sortir leurs pleins effets » (allocution de M. RAIN, directeur de la Population et de l'Entraide au Ministère de la Santé Publique, lors de la signature des accords collectifs ; cf. *Sauvegarde*, précité, p. 462).

générosité pour faire naître l'amitié indispensable au succès d'une commune entreprise (37) ».

§ 3. — LE STATUT DU PERSONNEL NON ÉDUCATEUR

Le but des associations régionales était, à l'origine, l'établissement d'une convention collective visant l'ensemble de leur personnel. Mais la nécessité de procéder par étapes apparut bien vite. Les négociations relatives aux éducateurs et les difficultés d'application du statut élaboré ont sensiblement retardé la mise au point d'accords de travail pour les autres catégories de personnel des établissements ou services d'enfants inadaptés.

Où en sont les études entreprises par l'U.N.A.R. à ce sujet ? Quelle est la position de l'A.L.S.E.A. en la matière ?

A. — *La réglementation sur le plan national de la situation juridique du personnel non éducateur des associations régionales*

Les résultats déjà obtenus pour les éducateurs ne manqueront pas de faciliter la poursuite des travaux concernant les *directeurs* d'établissements et d'en hâter l'aboutissement : l'accession aux fonctions de directeur est, en effet, le couronnement normal d'une carrière d'éducateur. L'U.N.A.R. a entrepris une étude détaillée portant sur la situation actuelle de plus de 250 d'entre eux : cette enquête fait apparaître une grande diversité de formations, de titres et de fonctions. L'U.N.A.R. ne compte pas discuter du statut des directeurs uniquement avec l'A.N.E.J.L., mais également avec les autres organisations professionnelles intéressées. Il est difficile à l'heure actuelle de dire dans quel sens s'orienteront les négociations : on peut s'attendre toutefois à une assimilation aux sous-directeurs et directeurs de l'Éducation surveillée, du moins quant aux traitements.

Pour les *psychologues*, l'U.N.A.R.A. a eu des relations assez suivies avec le Syndicat national des psychologues praticiens diplômés. Le climat de ces relations n'a pas été des plus heureux, les exigences du syndicat ayant été accueillies avec réserve par les associations employeurs. L'U.N.A.R. cherche à établir des contacts directs avec les psychologues actuellement en fonction. Une tendance à l'alignement sur les traitements des psychologues de l'Éducation surveillée semble se dégager bien qu'aucune décision n'ait encore été prise à ce sujet, car la plupart des psychologues employés par les associations régionales le sont plutôt à

(37) RAYNAUD, *op. cit.*, p. 448.

la vacation qu'à temps complet. Un projet de contrat pour psychologues à temps plein avait néanmoins été envisagé.

La situation des *médecins* est également à l'étude. Les médecins engagés par les associations régionales sont surtout des neuro-psychiatres, mais parfois des médecins non spécialistes : il ne saurait donc être question de négocier exclusivement avec le Syndicat national des médecins spécialistes des maladies du système nerveux. La plupart des médecins sont engagés à la vacation, mais plusieurs associations régionales disposent de conseillers techniques à temps plein ou à temps partiel. Certaines d'entre elles souhaitent l'établissement de contrats pour ce personnel. La rémunération des médecins à temps plein ou à temps partiel est fixée ordinairement d'une manière forfaitaire et d'un commun accord entre les parties. Pour les médecins à la vacation, l'alignement semble se faire sur le taux des vacations allouées par l'Etat soit dans le cadre des consultations d'hygiène mentale, soit dans le cadre des hôpitaux psychiatriques.

La situation des *assistantes sociales* a fait l'objet de pourparlers entre l'U.N.A.R. et la Fédération nationale des services sociaux spécialisés : on semble s'orienter vers l'assimilation aux barèmes du ministère des Finances pour les assistantes sociales contractuelles.

Sur le plan national, on est beaucoup plus à la phase des ébauches qu'à celle des réalisations concrètes, en raison de la grande diversité des situations particulières. Pour le personnel administratif, le personnel enseignant et le personnel de service, rien n'a encore été engagé (38). Il est donc illusoire d'attendre pour un proche avenir, une réglementation d'ensemble de la situation juridique du personnel des associations régionales.

B. — *La réglementation dans le cadre de l'A.L.S.E.A.
de la situation juridique du personnel non éducateur*

L'A.L.S.E.A. a été et est encore une des associations régionales les plus soucieuses des questions de personnel. Elle a toujours cherché à s'entourer d'un personnel présentant toutes les garanties d'une valeur technique, morale et humaine indiscutable et à doter ses établissements d'un encadrement rationnel afin de réduire les dépenses et d'obtenir un meilleur rendement. Ces principes n'excluent pas le souci d'apporter aux collaborateurs de l'association les garanties de situation que chacun est en droit d'es-

(38) Pourtant des statuts particuliers ont été promulgués pour le personnel d'Etat : décret du 10 avril 1945, pour le personnel de formation professionnelle ; décret du 13 janvier 1950, pour le personnel d'administration.

pérer : en l'absence d'un statut du personnel des établissements privés, l'A.L.S.E.A. s'est efforcée d'appliquer, à garanties égales, des conditions de recrutement, de rémunération, d'avancement et d'installation matérielle se rapprochant d'aussi près que possible de celles des établissements d'Etat. En mars 1955, a été constituée une commission où siègent les représentants de chaque catégorie de personnel.

L'A.L.S.E.A. est assujettie comme tout employeur aux obligations créées par la Sécurité Sociale en matière d'assurances sociales et d'accidents du travail. Une mutuelle, groupant le personnel des centres en vue de lui assurer des avantages complémentaires de ceux de la Sécurité Sociale, a été instituée : elle verse à ses adhérents, à partir d'un délai déterminé, une indemnité complémentaire en cas d'arrêt de travail pour cause de maladie et en cas d'hospitalisation.

Dans l'attente d'un statut d'ensemble du personnel des associations régionales, l'A.L.S.E.A. a été amenée à prendre un certain nombre de dispositions à l'égard de son personnel. Le personnel éducateur est régi par les accords collectifs de travail dont l'A.L.S.E.A. est signataire. Pour certaines catégories de personnel, n'existe aucun statut particulier : les directeurs sont assimilés du point de vue de leur traitement aux sous-directeurs d'institution publique d'éducation surveillée, les psychologues aux éducateurs-chefs de l'Education surveillée. Les assistantes sociales bénéficient d'un statut départemental. Les médecins sont employés à la vacation et perçoivent des indemnités assez variables.

Des statuts particuliers ont été élaborés pour le personnel administratif, le personnel de service, le personnel d'enseignement général et d'enseignement technique.

1°) *Le statut particulier du personnel administratif des établissements et services de l'A.L.S.E.A.*

Le statut du personnel administratif est en application depuis le 1^{er} janvier 1958. Ce personnel est chargé, sous l'autorité des directeurs et chefs de services, des fonctions d'exécution nécessaires à la bonne marche des établissements et services de l'association. Le corps du personnel administratif comprend le personnel de gestion et d'économat (agent-comptable, agent administratif, économe-dépensier), le personnel de secrétariat (secrétaire dactylographe, sténo-dactylographe et agent de bureau) et le personnel soignant (infirmier ou infirmière diplômé, aide-infirmier ou aide-infirmière).

Des conditions particulières de recrutement sont imposées :

les candidats sont recrutés en qualité de stagiaires et ne peuvent être confirmés dans leur emploi qu'après un stage d'une durée d'un an. Les candidats aux fonctions d'économat et de gestion doivent justifier de la compétence professionnelle requise par leur emploi (diplômes et références antérieures). Les candidats aux fonctions de secrétariat doivent justifier des conditions de titres requises pour l'accès aux fonctions similaires des administrations publiques. Les candidats aux fonctions d'infirmier ou d'infirmière doivent justifier du diplôme d'Etat d'infirmier ou d'un diplôme reconnu équivalent par le ministère de la Santé Publique.

L'avancement est subordonné à une certaine ancienneté et un tableau d'avancement établi sur proposition du chef d'établissement et arrêté après avis de la commission paritaire compétente pour le corps du personnel administratif dans la limite des postes budgétaires disponibles. Les modalités d'avancement de grade et d'échelon sont fixées par référence au décret du 16 avril 1957 organisant les carrières des fonctionnaires des cadres C et D de la fonction publique.

Le personnel administratif peut bénéficier d'avantages en nature moyennant une contribution forfaitaire fixée par l'A.L.S.E.A. Le régime de ses congés est celui de la fonction publique, soit trente jours consécutifs. Sa rémunération est celle des fonctionnaires des cadres C et D de la fonction publique.

2°) *Le statut particulier des agents de service des établissements administrés par l'A.L.S.E.A.*

En application depuis le 1^{er} janvier 1958, ce statut concerne le personnel chargé de tous les travaux nécessaires au bon fonctionnement des services matériels des établissements : entretien et réparation des locaux, entretien des cours et jardins, services de la cuisine, des dortoirs, de la lingerie, des ateliers, du matériel, de l'équipement, etc... Le corps des agents de service comprend les agents non spécialistes (chauffeur, aide de cuisine, agent d'entretien, manœuvre, femme de service) ; les agents spécialistes de troisième catégorie (ouvrier d'entretien, lingère-ravaudeuse), de deuxième catégorie (ouvrier qualifié, cuisinier, maîtresse-lingère) et de première catégorie (chef cuisinier, chef d'entretien).

Les candidats aux fonctions d'agent spécialiste de troisième catégorie doivent justifier de la compétence professionnelle requise du travailleur qualifié ayant la connaissance générale d'un métier acquise par une longue pratique, un véritable apprentissage ou une formation professionnelle pouvant être sanctionnée

par un certificat d'aptitude. Les nominations aux fonctions d'agent spécialiste de première catégorie sont effectuées uniquement par voie d'avancement. L'avancement est subordonné à des conditions d'ancienneté et à l'inscription à un tableau. Le régime des congés est celui du Code du Travail (art. 54 - II), soit un jour et demi ouvrable par mois de travail sans que la durée totale du congé puisse excéder dix-huit jours ouvrables. La rémunération est celle des agents de service des établissements de l'Éducation Nationale.

3°) *Le statut particulier du personnel d'enseignement général.*

Ce statut, plus récent, est en application depuis le 1^{er} janvier 1959. Il concerne le personnel chargé, dans les classes publiques ou privées régulièrement créées à cet effet, de l'enseignement des disciplines scolaires pratiquées en application des programmes réglementaires de l'enseignement du premier degré et de l'enseignement technique. Le personnel d'enseignement général comprend les éducateurs scolaires d'enseignement du premier degré et les éducateurs scolaires chargés des disciplines scientifiques et littéraires de l'enseignement technique.

Les candidats aux fonctions d'éducateur scolaire doivent justifier de la possession des diplômes requis pour l'accès aux fonctions d'instituteur public et du certificat d'aptitude pédagogique. Les éducateurs scolaires d'enseignement technique doivent avoir 25 ans d'âge et cinq ans d'exercice des fonctions enseignantes. Les éducateurs scolaires titulaires du certificat d'aptitude à l'enseignement des enfants arriérés, régi par le décret du 24 février 19057, bénéficient, à titre personnel, de l'échelonnement indiciaire particulier aux éducateurs scolaires chargés des disciplines de l'enseignement technique. Le candidat éducateur scolaire est recruté en qualité de suppléant et est maintenu en cette qualité pendant trois ans : l'obtention du certificat d'aptitude pédagogique lui confère la qualité de stagiaire où il est maintenu pendant un an. L'avancement d'échelon et de groupe est fonction de l'ancienneté. Les indices bruts de rémunération s'échelonnent de 210 à 455 pour les éducateurs scolaires d'enseignement du premier degré et de 210 à 515 pour les éducateurs scolaires d'enseignement technique (alignement sur la rémunération des instituteurs ou des instituteurs de cours complémentaires).

4°) *Le statut particulier du personnel d'enseignement technique ou agricole.*

Il s'agit du personnel chargé de l'enseignement des disciplines techniques pratiquées en application des programmes de l'ensei-

gnement technique (apprentissage), de la formation professionnelle des adultes ou de l'enseignement agricole. Ce statut est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1959. Le personnel d'enseignement technique ou agricole comprend les éducateurs techniques assimilés aux anciens professeurs techniques adjoints des centres d'apprentissage publics et les moniteurs techniques adjoints, assimilés aux agents spécialistes de deuxième catégorie des établissements publics de l'Éducation Nationale.

Les candidats aux fonctions d'éducateur technique doivent justifier de la possession des diplômes professionnels ou de l'ancienneté d'exercice de la profession exigée par l'Enseignement Technique, le Ministère du Travail et le Ministère de l'Agriculture pour les maîtres dispensant un enseignement professionnel dans les écoles privées. Les candidats aux fonctions de moniteur technique adjoint doivent justifier de la compétence professionnelle requise du travailleur qualifié ayant d'un métier une connaissance générale acquise par une longue pratique, un véritable apprentissage ou une formation professionnelle pouvant être sanctionnée par un certificat d'aptitude. Les indices bruts de rémunération s'échelonnent de 210 à 500 pour les éducateurs techniques et de 150 à 255 pour les moniteurs techniques adjoints.

5°) *Les commissions paritaires.*

Tout en dotant son personnel de statuts particuliers, l'A.L.S.E.A. a voulu lui permettre de faire entendre sa voix : d'où l'institution de commissions paritaires ayant compétence consultative en matière d'avancement, de mutation, de discipline et, plus généralement, pour toutes les questions intéressant le personnel, dans les limites fixées par les statuts particuliers de chaque catégorie.

Il existe quatre commissions paritaires : une pour le personnel de direction, une pour le personnel enseignant, éducatif et social, une pour le personnel administratif et une pour le personnel de service. Les commissions sont composées en nombre égal de représentants du conseil d'administration de l'A.L.S.E.A. et de représentants élus par le personnel. Sont électeurs tous les agents en position d'activité confirmés dans leur emploi et appartenant à la catégorie appelée à être représentée. Sont éligibles les agents en position d'activité remplissant les conditions requises pour être électeurs. Les élections ont lieu par correspondance. Les commissions sont présidées par le président de l'A.L.S.E.A. dont la voix est prépondérante en cas de partage. Les membres des commissions sont désignés pour deux ans.

L'A.L.S.E.A. semble en avance sur les autres associations de sauvegarde en matière de personnel. Un « statut général du per-

sonnel de l'A.L.S.E.A. », où seront codifiées les dispositions communes applicables à toutes les catégories de personnel (recrutement, conditions de travail, congés, discipline) est en préparation. Les solutions données par l'A.L.S.E.A. aux problèmes de personnel sont, certes, des solutions provisoires, mais elles ont contribué, malgré leur empirisme, à surmonter bien des difficultés.

Cette étude sommaire du statut juridique du personnel des associations régionales a permis de préciser les limites de ce que nous avons appelé « l'alignement sur le secteur public ». Les associations de sauvegarde, désireuses d'assurer à leur personnel des conditions de vie décentes et de sérieuses garanties de carrière, se sont tout naturellement référées aux conditions faites par l'Etat à ses agents dans la mesure où les fonctions exercées étaient comparables. Mais ces références, utiles en pratique, ne sont pas l'indice d'une « fonctionnarisation » des agents des associations régionales, très attachés au contraire à leur qualité de travailleurs privés.

§ 4. — LE STATUT DU PERSONNEL DÉTACHÉ

Le personnel des associations régionales n'est pas uniquement un personnel contractuel. Il comprend aussi des fonctionnaires détachés, provenant essentiellement des cadres de l'Education Nationale. Bien qu'affectant un personnel peu nombreux, le détachement présente un intérêt juridique justifiant quelques développements particuliers.

Il faut d'abord distinguer le détachement de la mise à la disposition : il arrive que les inspecteurs d'académie mettent des instituteurs à la disposition des associations régionales. Ces mesures entrent dans le cadre de l'organisation interne des services académiques qui rétribuent les fonctionnaires ainsi prêtés. Au contraire, certains instituteurs sont détachés auprès des associations régionales pour remplir des fonctions d'enseignement et d'autres fonctionnaires le sont en tant que directeurs d'établissements, psychologues ou observateurs scolaires : leur position correspond alors à la définition donnée par l'article 38 de l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires : « le détachement est la position du fonctionnaire placé hors de son corps d'origine, mais continuant à bénéficier dans ce corps de ses droits à l'avancement et à la retraite ».

Le détachement des fonctionnaires (39) est une institution fort ancienne. « C'est le type même de ces pratiques administra-

(39) Cf. MATHIOT, Le détachement des fonctionnaires, R. D. P., 1938, p. 457 et s. ; LUPI, Les positions du fonctionnaire, Paris, 1956, p. 127 et s. ; PLANTEY, Traité pratique de la fonction publique, Paris, 1956, p. 132 et s.

tives courantes qui, avant même d'être élevées à la dignité d'institutions juridiques organisées et réglementées par le législateur, sont nées et se sont développées d'abord en marge du droit, puis n'ont fait l'objet que d'une codification fragmentaire dénuée de toute préoccupation d'ensemble » (40). Les avantages du procédé sont certains : utilisation plus judicieuse des qualités professionnelles de chaque fonctionnaire, promotion d'une politique de rentabilité de la fonction publique quand le détachement s'opère au profit d'une administration, tutelle indirecte quand il s'opère au profit d'un établissement privé. Mais la multiplication des détachements peut désorganiser l'administration d'origine. Le fonctionnaire détaché est parfois mieux rétribué par l'établissement de détachement que dans son cadre d'origine et pourtant il concourt à l'avancement avec les autres fonctionnaires de ce cadre : il y a là une injustice flagrante.

Malgré ces inconvénients, le détachement est un procédé fort en faveur dans les administrations publiques. Il a été réglementé par la loi du 19 octobre 1946, puis par l'ordonnance du 4 février 1959 qui ont repris la plupart des solutions données antérieurement par la jurisprudence en l'absence de texte. Etudions son application aux fonctionnaires de l'Education Nationale en service dans les associations de sauvegarde.

A. — *Conditions du détachement de fonctionnaires auprès des associations régionales*

Tout fonctionnaire titulaire d'un grade et investi d'un emploi dans son cadre d'origine peut faire l'objet d'une mesure de détachement. L'acte administratif prononçant le détachement appartient à la catégorie juridique des actes-condition : la décision administrative, acte unilatéral, a été suscitée par la demande du fonctionnaire, condition nécessaire pour qu'un nouveau statut juridique puisse lui être appliqué. Il n'en résulte pas pour autant que le détachement soit un droit pour le fonctionnaire (41), sauf dans le cas où il doit exercer une fonction publique élective ou un mandat syndical qui rendent impossible l'exercice de fonctions administratives.

L'article 99 de la loi du 19 octobre 1946 prévoyait les diverses hypothèses de détachement des fonctionnaires. Parmi elles figurait le détachement « auprès d'entreprises privées, sous réserve que la nomination à l'emploi considéré soit statutairement prononcé ou approuvé par le gouvernement ». Le terme « entreprise » était entendu par le législateur dans le sens très large que nous lui

(40) LUP, *op. cit.*, p. 127.

(41) C. E., 23 octobre 1935, CONSTANTINI, *Rec.*, p. 970.

avons nous-mêmes attribué, c'est-à-dire cadre juridique de l'activité des particuliers. Le détachement dans les entreprises privées est contemporain des premières réglementations en matière de détachement : mais il n'était admis par le droit que si les entreprises bénéficiaires présentaient un certain intérêt général. Sans doute cette condition n'était-elle formellement exigée par aucun texte, mais elle était conforme à l'esprit de la législation antérieure à 1946 : « le but du législateur a été d'assurer le concours des compétences formées au service de l'Etat aux œuvres d'intérêt public que pourraient poursuivre en dehors de lui les collectivités ou les particuliers. Ce but ne peut être atteint que si les agents en question sont employés durant la période de leur détachement dans un ordre de spécialité correspondant à l'emploi qu'ils occupaient aux frais de l'Etat » (42).

Le souci d'éviter les détachements abusifs se retrouvait dans la loi du 19 octobre 1946 qui envisageait avec une certaine défaveur les détachements de fonctionnaires auprès des entreprises privées. Le gouvernement décidait souverainement s'il convenait qu'un agent public apportât son concours à telle ou telle entreprise privée, approuvait ou non les statuts dont une clause réservait un emploi à un agent de l'Etat. Cette approbation n'était donnée que si l'entreprise présentait un intérêt général indiscutable. La loi du 3 avril 1955 a légèrement facilité le détachement auprès des entreprises privées : il n'est possible cependant que « pour effectuer des travaux nécessités par l'exécution du programme de recherche d'intérêt national défini par le Conseil supérieur de la recherche scientifique ou pour exercer d'autres fonctions, à condition que la nomination soit précédée d'un examen par l'autorité administrative des statuts et de l'objet de l'entreprise pour savoir si elle est d'intérêt général et d'une décision gouvernementale autorisant le détachement dans l'entreprise considérée ». L'ordonnance du 4 février 1959 ne distingue pas entre les diverses hypothèses de détachement.

Le caractère d'intérêt général des associations de sauvegarde était trop clair pour donner lieu à quelque difficulté ; l'administration de l'Education Nationale a facilement admis le détachement d'instituteurs auprès d'elle. Toutefois, la réglementation légale du détachement a contraint les associations régionales à modifier leurs statuts pour continuer à bénéficier des services des instituteurs publics. L'A. L. S. E. A. s'est livrée par deux fois à de telles modifications. En 1948 a été ajouté à l'article 10 des statuts un alinéa aux termes duquel « la nomination aux postes d'enseignement est prononcée avec l'approbation du gouvernement. Les fonctionnaires peuvent être nommés à ces emplois dans

(42) Avis du C. E., en date du 1^{er} avril 1890 (MATHIOT, *op. cit.*, p. 478).

la limite de six ». En 1958, cet article, de nouveau modifié, devint : « la nomination aux fonctions de directeur administratif et aux postes d'enseignement est prononcée avec l'approbation du gouvernement ».

Les détachements sont prononcés par arrêté du ministre intéressé. Le détachement est accompagné d'une note précisant la rémunération de l'agent et d'un exemplaire des statuts de l'entreprise privée. La décision est publiée au *Journal Officiel*, mais le défaut de publication est sans influence sur sa légalité (43). La décision doit être précédée de l'avis de la commission administrative paritaire (44), faute de quoi elle est irrégulière (45).

B. — *Situation juridique des fonctionnaires détachés auprès des associations régionales*

Le détachement entraîne pour le fonctionnaire un statut hybride. L'agent détaché continue d'être fonctionnaire et d'appartenir aux cadres de son administration d'origine. Mais les fonctions qu'il occupe dans l'établissement de détachement modifient sa situation juridique. Le détachement est en effet à la fois une position d'absence — l'agent détaché n'est pourvu d'aucun emploi dans son administration d'origine — et une position d'activité — il exerce certaines fonctions dans l'établissement de détachement.

On peut ainsi distinguer dans la situation juridique du fonctionnaire détaché deux séries d'éléments. Les éléments qui se rattachent à l'occupation d'un emploi suivent le fonctionnaire : ils sont déplacés et dépendent, pendant la durée du détachement, de l'établissement dans lequel l'agent exerce son emploi.

— Les éléments liés à la qualité de titulaire d'un grade dans l'administration d'origine continuent à dépendre de cette administration.

1^o) *Les éléments de la situation juridique du fonctionnaire détaché se rattachant à l'occupation d'un emploi.*

a) *Accomplissement d'un service.*

La raison d'être du détachement, c'est que l'agent occupe effectivement un emploi auprès de l'établissement où il a été détaché. Cet emploi est fixé souverainement par l'établissement de détachement (46) : l'affectation des agents détachés échappe

(43) C. E., 24 avril 1953, Demoiselles CHAMI, VOISIN et PAGET, Rec., p. 187.

(44) C. E., 4 janvier 1954, Syndicat C. G. T. - F. O. du Ministère de l'Intérieur, Rec., p. 5.

(45) C. E., 19 novembre 1954, Syndicat des Affaires Etrangères, Rec., p. 606.

(46) C. E., 6 décembre 1944, Dame BOUVET, Rec., p. 396.

à l'administration d'origine, c'est une compétence exclusive et discrétionnaire de l'établissement de détachement (47). Il est nécessaire que l'agent détaché, qui est libre de toute obligation de servir à l'égard de son administration d'origine, reçoive une affectation. Le détachement est caduc si les fonctions qui sont assignées à l'agent détaché ne sont pas remplies (48). Les personnels détachés auprès des associations de sauvegarde ont été affectés à des postes d'instituteurs, de directeurs de centres ou de directeur administratif.

b) *Traitement.*

En contre-partie de l'exécution de ce service, le fonctionnaire détaché reçoit une rémunération de l'établissement de détachement. En règle générale, le traitement ainsi versé à l'agent détaché est plus élevé que dans son administration d'origine : « en raison de l'écrasement de la hiérarchie à l'intérieur de la fonction publique, on en est venu à détacher les fonctionnaires des cadres supérieurs dans le secteur semi-public ou privé davantage pour leur offrir une compensation matérielle que pour satisfaire aux pures exigences de l'intérêt général » (49). Cette critique, souvent formulée contre le détachement, ne s'applique pas aux fonctionnaires détachés auprès des associations de sauvegarde : les traitements versés par les associations se rapprochent sensiblement des traitements de la fonction publique (instituteurs publics ou sous-directeurs d'institution publique d'éducation surveillée). L'établissement de détachement fixe en principe librement le montant du traitement alloué aux agents détachés (50) et l'obtention d'une rémunération équivalente à celle qu'ils percevaient dans leur administration d'origine n'est pas pour eux un droit (51). Enfin, l'obligation d'assurer un traitement à l'agent détaché incombe à l'établissement de détachement pendant toute la durée de celui-ci.

c) *Pouvoir hiérarchique et régime disciplinaire.*

Le pouvoir hiérarchique est partagé entre l'administration d'origine et l'établissement de détachement. Dans notre domaine, toutes les mesures susceptibles de modifier la situation administrative des agents détachés (nomination, classement, promotion, mise en congé, mise en disponibilité, réintégration, mise à la retraite) relèvent de l'Education Nationale. En revanche, le droit de disposer du fonctionnaire selon les besoins du service (affectation, fixation de l'emploi du temps, droit de donner des instruc-

(47) C. E., 30 juin 1937, GRIVEL, Rec., p. 1161 et C. E., 31 mai 1935, DANOS, Rec., p. 636.

(48) C. E., 20 octobre 1943, MERCIER, Rec., p. 227.

(49) LUPU, *op. cit.*, p. 160.

(50) C. E., 5 février 1937, LABAËYE, Rec., p. 154.

(51) C. E., 6 janvier 1926, NIRPOT, Rec., p. 11.

tions) relève des associations régionales. Les agents détachés sont notés par le président de l'association qui transmet son appréciation à l'administration d'origine. Les instituteurs, mis à la disposition des associations régionales et affectés à des classes régulièrement créées par le ministère de l'Education Nationale, sont soumis aux mêmes inspections que les autres maîtres ; les instituteurs détachés dans les centres pour des fonctions d'enseignement sont soumis aux mêmes contrôles d'inspection que les instituteurs des écoles privées et les instituteurs détachés en tant que directeurs de centres ne sont soumis à inspection qu'en ce qui concerne l'enseignement donné dans leur centre.

Le régime disciplinaire est également double. Il importe en effet de conférer à l'établissement qui emploie le fonctionnaire un certain pouvoir disciplinaire, mais surtout de conserver à l'administration d'origine des moyens de pression suffisamment efficaces à son encontre. On pourrait concevoir que l'établissement ait compétence pour prononcer les peines disciplinaires ayant une portée morale (réprimande, blâme, et celles qui affectent les conditions d'exercice de l'emploi et les droits pécuniaires du fonctionnaire (mutation d'emploi, suspension, privation de traitement) : l'administration d'origine pour sa part aurait compétence pour infliger à son agent détaché les peines qui affectent plus particulièrement sa carrière (radiation du tableau d'avancement, rétrogradation, révocation). C'est dans cette perspective qu'il conviendrait de résoudre les éventuelles difficultés relatives à l'application de sanctions aux personnel détachés auprès des associations régionales : celles-ci disposent maintenant d'un appareil disciplinaire assez complet pour prononcer les sanctions qui relèvent de leur compétence. Toutefois, c'est au ministre de l'Education Nationale qu'appartiendrait l'essentiel du pouvoir disciplinaire : le Conseil d'Etat a en effet estimé que le droit disciplinaire profitait à tous les fonctionnaires quelle que soit leur position et, par conséquent, aux fonctionnaires détachés (52). Ces agents sont soumis à l'autorité disciplinaire du chef de corps d'origine (53) qui peut retenir les fautes accomplies pendant le détachement (54).

d) *Durée du détachement.*

La loi du 19 octobre 1946 distinguait le détachement de courte durée et le détachement de longue durée. Celui-ci était prononcé pour cinq ans et pouvait être indéfiniment renouvelé par période de cinq ans : le renouvellement n'était qu'une faculté pour l'administration qui conservait le droit, à l'expiration d'une période de détachement, de ne pas en accorder la prolongation.

(52) C. E., 12 novembre 1921, PIQUEMAL, Rec., p. 490.

(53) C. E., 1^{er} janvier 1952, MARTIN, Rec., p. 80.

(54) C. E., 22 octobre 1957, BOURIGEAUD.

Le refus ou l'absence de renouvellement mettaient le fonctionnaire dans l'obligation de demander au plus tôt sa réintégration. L'ordonnance du 4 février 1959 renvoie à un règlement d'administration publique la fixation de la durée du détachement. Ces dispositions sont applicables aux fonctionnaires de l'Education Nationale en service dans les associations régionales.

Le détachement peut être interrompu par remise à la disposition de l'administration d'origine à titre disciplinaire ou à titre non disciplinaire : le détachement est en effet une position essentiellement temporaire, donc révocable (55). L'administration d'origine peut rappeler son agent en service détaché. Le détachement peut également prendre fin si l'agent est atteint par la limite d'âge de son emploi dans l'administration d'origine. Enfin, l'établissement de détachement peut remettre l'agent à la disposition de son administration d'origine (limite d'âge, suppression d'emploi justifié par un intérêt de service).

e) *Réintégration de l'agent détaché.*

A l'expiration du détachement, les fonctionnaires détachés auprès des associations régionales réintégreront l'Education Nationale. Le réintégration n'a pas un caractère automatique (56), mais c'est un droit pour l'agent détaché : aux termes de l'article 38 de l'ordonnance du 4 février 1959, en effet « à l'expiration du détachement de longue durée, le fonctionnaire est obligatoirement réintégré dans son corps d'origine ». L'administration n'est tenue de faire droit à la requête du fonctionnaire demandant sa réintégration qu'à la fin du détachement (57). Même à ce moment, la réintégration est subordonnée aux exigences du service (58). Le refus de réintégration non justifié peut engager la responsabilité de l'administration d'origine (59).

2°) *Les éléments de la situation juridique du fonctionnaire détaché se rattachant à son appartenance aux cadres de son administration d'origine.*

Le fonctionnaire détaché conserve son grade dans son administration d'origine. Les droits qui en découlent lui sont également maintenus : « il continue à bénéficier dans son corps d'origine de ses droits à avancement et à retraite ».

a) *Avancement.*

Les personnels de l'Education Nationale détachés auprès des

(55) C. E. 24 juillet 1942, CASANOVA, Rec., p. 232.

(56) C. E., JAMES, 30 octobre 1953, R. D. P., 1954, p. 206.

(57) C. E., 31 juillet 1948, MONIER, Rec., p. 378.

(58) C. E., 1er février 1928, CHESSE, Rec., p. 146.

(59) C. E., 11 décembre 1942, VITIN, Rec., p. 347.

associations de sauvegarde bénéficient d'un avancement dans leur administration d'origine. Pendant qu'il est absent de cette administration et parce qu'il est en position d'activité, l'agent détaché concourt pour l'avancement avec les fonctionnaires présents dans les cadres. L'avancement de classe ou d'échelon relève de la compétence exclusive du chef de service de l'administration d'origine (60). Il en est de même pour l'avancement de grade bien qu'un arrêt assez récent du Conseil d'Etat subordonne la promotion au grade supérieur dans le cadre d'origine à une vacance dans ledit cadre (61). Les effets de l'avancement se limitent au cadre d'origine. Quant au problème de l'avancement dans l'établissement de détachement, il ne se pose pas pour les fonctionnaires détachés dans les associations régionales. Pratiquement, l'avancement des agents détachés soulève des difficultés particulières, car les commissions d'avancement se désintéressent souvent du sort de ces agents.

b) *Pension de retraite.*

Les droits à pension de retraite sont maintenus au fonctionnaire détaché. L'acquisition des droits à pension de retraite va, en effet, de pair avec l'acquisition des droits à l'avancement. Le traitement qui sert de base à la liquidation de la pension est le traitement moyen perçu pendant les trois dernières années que le fonctionnaire aurait passées avant sa retraite dans son administration d'origine et non le traitement effectivement touché dans l'établissement de détachement.

L'article 109 de la loi du 19 octobre 1946 fixait les règles du calcul des retenues : le fonctionnaire détaché supporte, conformément aux dispositions du décret du 30 juin 1934, la retenue de 6 % pour la retraite sur le traitement afférent à son grade et à son échelon dans le service dont il est détaché. Aux termes de l'article 39 de l'ordonnance du 4 février 1959, « la collectivité ou l'organisme auprès desquels un fonctionnaire est détaché est redevable envers le Trésor d'une contribution pour la constitution des droits à pension de l'intéressé égale à 12 % du traitement de l'agent dans son corps d'origine ». Des sanctions frappent le fonctionnaire détaché en cas d'inexécution de cette obligation : non-renouvellement du détachement, non-liquidation de la pension. En outre, les sommes dues portent intérêt au terme de chaque échéance. « Le fonctionnaire détaché ne peut, en principe, être affilié au régime de retraite dont relève la fonction de détachement, ni acquérir à ce titre des droits quelconques à pensions ou à allocations sous peine de la suspension de la pension de l'Etat ».

(60) C. E., 17 janvier 1913, DUBOIS, Rec., p. 78.

(61) C. E., 26 mai 1950, Sieurs FOHANNON et autres, Rec., p. 323.

Enfin, la limite d'âge prise en considération pour l'admission à la retraite est celle du cadre d'origine.

Tels sont les traits généraux de la situation juridique des fonctionnaires détachés auprès des associations régionales. Dissociation du cadre où l'agent est inscrit et de l'emploi qu'il occupe, le détachement apparaît comme un procédé de collaboration entre l'administration et les entreprises d'intérêt général : dans notre domaine, non seulement l'administration appuie matériellement et moralement les associations de sauvegarde, mais elle leur prête certains de ses agents.

Conclusion

Notre étude de la nature juridique des associations de sauvegarde avait révélé en elles un double aspect : associations privées régies par la loi du 1^{er} juillet 1901, elles sont, du fait de leur mission d'intérêt général, imprégnées de droit public. Cette dualité se retrouve à propos de leur personnel, tant il est vrai que la situation juridique du personnel d'une institution est étroitement liée à la nature juridique de cette institution.

Associations privées, les associations de sauvegarde utilisent les services non de fonctionnaires, mais de travailleurs privés : les relations de travail résultent la plupart du temps de contrats individuels, les règles du droit du travail s'appliquent à l'activité professionnelle du personnel employé. Les accords collectifs de travail conclus ou en cours de conclusion entre les associations et les différentes catégories de personnel, s'ils traduisent dans une certaine mesure un « recul des situations contractuelles au profit des statuts réglementaires », n'en demeurent pas moins des conventions de droit privé.

Cependant la condition juridique du personnel des associations régionales subit l'attraction du statut des fonctionnaires correspondants du secteur public. Pour les éducateurs, les conditions d'accès à la profession, la formation, la rémunération tendent à devenir identiques. Il résulte de la participation financière de l'Etat aux dépenses des associations de sauvegarde que leur personnel, tout comme le personnel fonctionnaire, est en définitive rétribué sur des fonds publics. Etablis pour des raisons de commodité pratique, les références à la fonction publique dépassent leurs objectifs limités et contribuent au grand mouvement de rapprochement des fonctionnaires et des non fonctionnaires qui caractérise l'évolution contemporaine. Ce rapprochement est d'ailleurs concrétisé par la présence des fonctionnaires détachés au sein des associations régionales.

N'y a-t-il pas là un danger ? L'introduction des structures, des méthodes et même des agents de la fonction publique ne doit pas, pour être profitable, dépasser certaines limites. Ce n'est que dans la mesure où les associations de sauvegarde sauront repousser les solutions de facilité que constituent les assimilations systématiques et généralisées qu'elles conserveront leur libre arbitre et préserveront leur originalité et leur autonomie.

CHAPITRE III

LA CONDITION JURIDIQUE DES MINEURS CONFIES AUX ASSOCIATIONS REGIONALES

Les associations de sauvegarde hébergent des mineurs inadaptés dans les établissements qu'elles gèrent. La situation particulière de ces mineurs soulève de nombreux problèmes, d'ordre technique et d'ordre juridique.

Notre propos n'est pas de traiter ici des problèmes techniques, qui relèvent plus du pédagogue et du médecin que du juriste. Le dépistage et la prévention, l'observation, la rééducation, la réadaptation sociale et les techniques dites de cure libre ou de milieu ouvert ont été étudiées à fond depuis quelques années : des normes ont été établies, assez souples toutefois pour s'adapter à chaque cas particulier. La connaissance de plus en plus poussée des inadaptations, de leurs causes et de leurs manifestations, les progrès de la psychologie, de la pédagogie et de la neuro-psychiatrie infantile ont conféré aux thérapeutiques un caractère scientifique indiscutable.

Cette amélioration des techniques s'est traduite dans l'ordre juridique par une législation animée du souci de protéger l'enfant contre lui-même ou contre un monde extérieur hostile. On a pu néanmoins se demander s'il existait actuellement, en France, un « droit de l'enfant » (1), alors que « l'enfant, par sa faiblesse et par l'ampleur des besoins de son développement physique, psychique et moral, mérite plus que l'adulte la vigilance protectrice de la loi ». Certes, les lois sociales ont depuis longtemps réglementé le travail des enfants pour protéger ceux-ci contre les abus. Le droit administratif s'est préoccupé de l'assistance à l'enfance et de l'éducation de la jeunesse. Le droit pénal protège

(1) P. RAYNAUD, Introduction au numéro spécial de *Sauvegarde*, n° 10, décembre 1957 : « Quelques aspects du droit de l'enfant », p. 983-984.

les enfants contre les délits dont ils peuvent être victimes et il punit l'abandon de famille. La législation de l'enfance délinquante a progressivement substitué à la répression des actes objectivement délictueux des mineurs le traitement et la rééducation de ceux-ci. « Mais le droit civil, droit de la personne par excellence, s'est-il suffisamment préoccupé de l'enfant en général et de l'enfant malheureux en particulier ? Sa tendance naturelle à respecter les libertés de l'homme ne l'a-t-elle pas conduit à faire trop confiance aux parents pour remplir une mission qui leur appartient, semble-t-il, sans partage ? » Tout en posant cette question, M. RAYNAUD constate que si la loi du 24 juillet 1889 demeure le texte de base pour la protection de l'enfant contre les excès ou les insuffisances de l'autorité parentale, le droit de l'enfant se trouve aussi en filigrane dans tout le droit de la famille légitime, naturelle ou adoptive.

Nous n'avons pas l'intention dans ce chapitre d'envisager les principaux aspects de ce droit de l'enfant, ni même, plus modestement, du droit de l'enfant inadapté, si tant est que la notion essentiellement sociologique d'inadaptation soit susceptible d'une signification juridique. Seule nous préoccupe la condition juridique des mineurs confiés aux associations de sauvegarde, mineurs dont le statut civil et pénal est inévitablement affecté par les textes d'où résulte leur situation particulière. Mais les problèmes juridiques soulevés par ces mineurs sont à la fois trop divers et trop particuliers pour être envisagés tous : nous serons ainsi amenés à négliger les aspects et les limites juridiques de l'enquête sociale, les problèmes que posent la tutelle aux allocations familiales et les services de placement. Nous ne nous occuperons pas non plus du statut pénal du mineur : on sait que le mineur confié à un centre d'observation ou de rééducation reste sous la dépendance du juge des enfants qui peut, à tout instant, modifier les mesures prises à son égard (2). Enfin, nous négligerons les obligations des associations régionales à l'égard des mineurs qu'elles hébergent et qui résultent essentiellement de la loi du 14 janvier 1933 sur la surveillance des établissements de bienfaisance privés et du décret-loi du 17 juin 1938 sur la protection des enfants placés hors du domicile familial : conditions minima d'installation matérielle et sanitaire, obligation de dispenser un enseignement scolaire et professionnel, de constituer un pécule et un trousseau aux mineurs en âge et en état de travailler.

(2) Voici à titre d'exemple, un aspect particulier de ce statut pénal du mineur : le mineur en centre d'observation n'est pas considéré comme en état de détention préventive (Lyon, 30 août 1948, J. C. P., 1950, II, 5362, note BROUCROT).

Trois aspects du droit de l'enfant inadapté retiendront spécialement notre attention dans ce chapitre : les conditions particulières d'exercice de la puissance paternelle sur les mineurs (section 1), les problèmes de responsabilité (section 2) et la situation des mineurs au regard du droit du travail (section 3). En quoi les mineurs confiés aux associations régionales diffèrent-ils des mineurs ordinaires en ces matières ? Tel est le problème à résoudre.

SECTION I

Les mineurs confiés aux Associations Régionales et la puissance paternelle

Le mineur en internat ou dans un foyer de semi-liberté est soustrait sur le plan social à son milieu familial et sur le plan juridique à l'autorité de ses parents. La puissance paternelle est-elle, dès lors, partagée entre le père et l'association qui héberge le mineur ou appartient-elle toute entière à cette dernière ? Avant de le préciser, il convient de rappeler sommairement le droit commun de la puissance paternelle.

§ 1. — LE DROIT COMMUN DE LA PUISSANCE PATERNELLE

La puissance paternelle peut être définie comme « l'ensemble des droits que la loi accorde aux père et mère sur la personne et sur les biens de leurs enfants tant qu'ils sont mineurs et non émancipés, pour faciliter l'accomplissement des devoirs d'entretien et d'éducation dont ils sont tenus » (3). A l'origine, autorité absolue et inconditionnelle conférée au père chef de famille, la puissance paternelle est devenue une institution de protection des mineurs dominée par le souci de l'intérêt de l'enfant.

La puissance paternelle comporte un ensemble de droits et d'obligations étroitement liés les uns aux autres et qui concernent soit la personne, soit les biens de l'enfant. Sur la personne de l'enfant, les parents ont un droit de garde et de direction dont l'exercice se traduit parfois par un droit de correction. Sur les biens de l'enfant, les parents ont à la fois un devoir d'administration légale et un droit de jouissance légale (art. 371 à 388, C. Civ.).

(3) COLIN et CAPITANT, *Traité de droit civil*, Paris, DALLOZ, 1957, tome II, p. 874.

Le *droit de garde* est le droit pour le père de retenir son enfant chez lui. De ce droit découle le droit de diriger la personne de l'enfant, de veiller à son instruction, de choisir sa religion et de le confier à d'autres personnes ou à des établissements chargés de son éducation, de son entretien et de sa surveillance. La garde et la direction de l'enfant constituent pour les parents une obligation sanctionnée pénalement dans certains cas.

Le *droit de correction* est la faculté qui appartient aux parents, sous certaines conditions, de faire incarcérer leur enfant pour briser sa résistance ou redresser ses mauvais penchants. Le système initial des articles 375 et suivants du Code Civil a été modifié par un décret-loi du 30 octobre 1935 et par l'ordonnance du 1^{er} septembre 1945 (4) : le président du tribunal pour enfants peut, sur la requête du père, ordonner le placement de l'enfant pour une période qu'il détermine dans une maison d'éducation surveillée, une institution charitable ou chez toute personne agréée par l'autorité administrative ou judiciaire et qui sera chargée d'assurer sa garde et son éducation. Des régimes spéciaux existent pour les mineurs prostitués (loi du 11 avril 1908) et les pupilles de l'Etat difficiles ou vicieux (loi du 15 avril 1943).

La puissance paternelle comporte l'obligation d'administrer le patrimoine de l'enfant. *L'administration légale* apparaît comme une tutelle en réduction : en vertu de l'article 379, al. 6, « l'administrateur légal accomplit seul les actes que le tuteur peut faire seul ou autorisé par le conseil de famille, et avec l'autorisation du tribunal les actes que le tuteur ne peut accomplir sans cette autorisation ». Il est tenu d'administrer en bon père de famille et doit rendre compte de son administration.

Enfin, le titulaire de la puissance paternelle a la jouissance légale des biens de ses enfants jusqu'à l'âge de 18 ans accomplis ou jusqu'à l'émancipation si elle intervient avant cet âge (art. 384, al. 1). Ce droit porte sur tous les biens de l'enfant à l'exception de ceux qu'il aurait acquis au moyen d'un travail séparé (art. 387), des biens donnés ou légués à l'enfant sous la condition expresse que les père et mère n'en jouiront pas et des successions dont le père ou la mère a été exclu comme indigne. Ce droit de jouissance légale est un usufruit, mais soumis à des règles particulières : le bénéficiaire est dispensé de l'obligation de donner caution imposée en général à l'usufruitier. Le droit de jouissance légale est insaisissable et inaliénable. Enfin, des charges particulières incombent à son titulaire : les revenus de l'enfant doivent

(4) Puis par l'ordonnance n° 58-1301, du 23 décembre 1958, relative à la protection de l'enfance et de l'adolescence en danger, cf. infra, p. 416 et s.

être employés à sa nourriture, à son entretien et à son exécution selon sa fortune (art. 385, al. 2), le père doit assurer le paiement des arrérages ou intérêts des capitaux dus par le mineur (art. 385, al. 3) et des frais funéraires et de dernière maladie de la personne à qui l'enfant a succédé et dont le décès donne ouverture au droit de jouissance légale (art. 385, al. 4).

§ 2. — L'EXERCICE DE LA PUISSANCE PATERNELLE SUR LES MINEURS CONFIÉS AUX ASSOCIATIONS RÉGIONALES

La législation française de protection de l'enfance inadaptée se présente comme une mosaïque de textes éparés visant des hypothèses particulières. Les mineurs remis aux associations régionales ont ainsi des « origines légales » extrêmement diverses, bien que le régime éducatif qui leur est appliqué soit semblable. Les textes suivants s'appliquent :

— Loi du 24 juillet 1889 sur la protection des enfants maltraités ou moralement abandonnés ;

— Loi du 19 avril 1898 sur la répression des violences, voies de fait, actes de cruauté et attentats commis contre les enfants ;

— Loi du 11 avril 1908 concernant la prostitution des mineurs ;

— Décret-loi du 30 octobre 1935 sur le vagabondage des mineurs ;

— Loi du 15 avril 1943 sur l'assistance à l'enfance ;

— Ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante ;

— Ordonnance du 1^{er} septembre 1945 sur la correction paternelle (art. 375 à 382, C. Civ.) (5).

En quoi le droit commun de la puissance paternelle est-il affecté par ces textes ? Quels sont les droits de l'association régionale sur les mineurs ?

A. — *Les textes.*

1^o) *Loi du 24 juillet 1889.*

La loi du 24 juillet 1889 a organisé, on le sait (6), la déchéance et le transfert volontaire de la puissance paternelle. Sous l'empire du texte primitif, la déchéance, totale et générale, s'appliquait

(5) Les réformes de décembre 1958 - janvier 1959 ont abrogé certains de ces textes, cf. infra, p. 411 et s.

(6) Cf. Supra, p. 30-31 ; cf. aussi COLIN et CAPITANT, *op. cit.*, p. 898 et s., e; DALLOZ, *Encyclopédie juridique*, Répertoire de droit civil, Paris, 1954. Puissance paternelle, n° 222 et s.

à tous les droits et s'étendait à tous les enfants ; elle pouvait être prononcée même sans condamnation pénale des parents. Ce système trop rigide a été assoupli par la loi du 15 novembre 1921 qui a institué, à côté de la déchéance totale, un système de déchéance partielle et par le décret-loi du 30 octobre 1935 qui a permis de prendre une mesure de surveillance et d'assistance éducative au cas où la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de l'enfant sont compromises ou insuffisamment sauvegardées par le fait des père et mère.

Examinons successivement les hypothèses de déchéance et de transfert volontaire de la puissance paternelle.

a) *Déchéance de la puissance paternelle.*

L'article 5 de la loi dispose que, pendant l'instance en déchéance, « la chambre du conseil peut ordonner, relativement à la garde et à l'éducation des enfants, telles mesures provisoires qu'elle juge utiles ».

L'article II, alinéa 2, dispose, d'autre part, que « l'Assistance publique peut, tout en gardant la tutelle, remettre les mineurs à d'autres établissements et même à des particuliers ». Cette disposition suppose la situation suivante : le père a été déchu de la totalité de ses droits de puissance paternelle par jugement de la chambre du conseil. La mère est prédécédée, ou elle est elle-même déchue, ou l'exercice de la puissance paternelle ne lui a pas été attribué. La tutelle n'a pas été organisée dans les termes du droit commun. Elle est alors exercée par l'Assistance à l'enfance, qui peut à son tour, tout en gardant la tutelle, remettre la garde des mineurs à une institution privée, notamment à une association de sauvegarde.

Il convient de remarquer d'abord que cette « tutelle » dévolue à l'Assistance à l'enfance et exercée conformément aux dispositions des articles 13 à 21 de la loi du 15 avril 1943 (7), est beaucoup plus proche de la puissance paternelle que de la tutelle proprement dite (8) : elle comporte, en effet, la jouissance légale, le droit de correction, le droit de garde, le droit de consentir au mariage, à l'émancipation, à l'adoption et à l'engagement militaire des pupilles. Quand elle remet le mineur à une association de sauvegarde, l'Assistance à l'enfance ne fait que se dessaisir du droit de garde, elle conserve tous les autres attributs de la puissance paternelle.

(7) C. F. A. S., art. 57 à 65.

(8) Cf. DEHAUSSY, L'assistance publique à l'enfance : les enfants abandonnés, Thèse, Paris, 1951, p. 328-332.

L'article II, al. 4, envisage le cas de la déchéance partielle. « Les droits dont le retrait a été prononcé sont, à défaut du maintien des droits de la mère, délégués par le tribunal, soit à des parents des mineurs, soit à des particuliers jouissant de leurs droits civils, soit à des associations de bienfaisance reconnues d'utilité publique ou désignées par arrêté préfectoral, soit à l'Assistance publique, réserve faite des droits spéciaux prévus par l'article 14 ». Dans cette hypothèse, l'association de sauvegarde qui recueille le mineur semble bien bénéficier de prérogatives plus étendues, puisque les droits retirés au père lui sont délégués directement sans l'intermédiaire de l'Assistance à l'enfance. Tel n'est pas pourtant l'avis de M. SAVATIER pour qui « le droit de garde enlevé par la loi de 1889 ne passe à titre d'attribut de la puissance paternelle qu'à l'Assistance à l'enfance, l'exercice seul pouvant en profiter à un tiers » (9). Quoi qu'il en soit, le retrait peut porter sur les différents droits attachés à la puissance paternelle et notamment sur ceux énumérés par l'article 1 de la loi de 1889, alors même qu'ils ne seraient pas réglementés par le Code Civil au titre « de la puissance paternelle ». Toutefois, les droits de consentement au mariage, à l'adoption et à l'émancipation retirés au père et non attribués à la mère sont exercés non par l'association régionale, mais par les mêmes personnes que si le père et la mère étaient décédés (art. 14).

La puissance paternelle et les droits qui s'y rattachent peuvent être restitués à celui qui en a été déchu. La demande en restitution est notifiée à la personne à qui ont été délégués les droits retirés (art. 16, al. 2). Il appartiendrait à l'Assistance à l'enfance et à l'association de sauvegarde de présenter, dans l'intérêt de l'enfant ou en leur nom personnel, les observations et oppositions qu'elles auraient à faire contre la demande. Une indemnité fixée par le tribunal leur serait versée, sauf en cas d'indigence des parents (art. 16, al. 3) : ceux-ci étaient d'ailleurs tenus, en principe, de payer une pension pendant qu'ils étaient déchus de leurs droits (art. 12).

b) Transfert volontaire de la puissance paternelle.

Le dessaisissement de la puissance paternelle est régi par le titre II de la loi de 1889. Il suppose une convention entre les parents d'une part, l'Assistance à l'enfance, une association de bienfaisance autorisée à cet effet ou un particulier jouissant de ses droits civils et consentant à se charger de l'enfant, d'autre part. Cet accord est confirmé par un jugement rendu en audience

(9) PLANIOL et RIPERT, *Traité pratique de droit civil français*, tome I, Les personnes par MM. REBÉ et Jean SAVATIER, 2^e édition, 1952, p. 479.

publique : le tribunal peut, dans l'intérêt de l'enfant, déléguer à l'Assistance à l'enfance les droits abandonnés par les parents et en remettre l'exercice à l'établissement ou au particulier gardien de l'enfant. La situation est alors la même qu'en cas de déchéance totale.

Les parents peuvent demander la restitution de l'enfant (art. 21). Le tribunal, après audition du gardien et du ministère public, peut faire droit à cette requête, prononcer la déchéance de la puissance paternelle ou maintenir à l'établissement ou au particulier gardien les droits qui lui ont été délégués.

Enfin, les enfants confiés à des associations de bienfaisance ou à des particuliers dans les conditions de la loi de 1889 sont soumis à la surveillance de l'Etat, représenté par le préfet du département.

En résumé, les associations de sauvegarde, recevant des mineurs en exécution de la loi du 24 juillet 1889, exercent essentiellement sur eux le droit de garde. Les autres attributs de la puissance paternelle appartiennent soit aux parents, soit à l'Etat représenté par l'Assistance à l'enfance.

2°) *Loi du 18 avril 1898 (10).*

En cas de crimes ou de délits commis contre des enfants, les juges d'instruction et les tribunaux peuvent confier la garde de ceux-ci à un particulier, à une institution charitable ou à l'Assistance à l'enfance. Il s'agit d'une sorte de déchéance de la puissance paternelle limitée au droit de garde et qui frappe les parents indignes. Ce droit est retiré définitivement aux parents : la loi de 1898 n'a pas prévu de restitution éventuelle. Le mineur est remis directement à l'institution charitable, en l'occurrence à l'association de sauvegarde, sans l'intermédiaire de l'Assistance à l'Enfance.

3°) *Loi du 11 avril 1908 (11).*

La loi du 11 avril 1908 permet au tribunal d'enlever à ses parents le mineur prostitué pour le placer dans un établissement de réforme et elle prévoit à cet effet un transfert du droit de garde, que le ministère public doit demander d'office à la chambre du conseil du tribunal civil dans le ressort duquel la prostitution a été constatée. Cette loi est pratiquement inappliquée.

(10) Texte abrogé par l'ordonnance n° 58-1301, du 23 décembre 1958, relative à la protection de l'enfance et de l'adolescence en danger, cf. infra, p. 416.

(11) Idem.

4°) *Décret-loi du 30 octobre 1935* (12).

Les mineurs vagabonds peuvent, soit d'office, soit sur leur demande, être confiés préventivement à un établissement spécialement habilité ou à l'Assistance à l'enfance. Après enquête et examen médical, le président du tribunal pour enfants décide la remise à un particulier qualifié, à une institution charitable, à un établissement spécialisé, à l'Assistance à l'enfance ou aux parents. Sauf dans ce dernier cas, la mesure entraîne le retrait du droit de garde.

5°) *Lois du 15 avril 1943*.

Les mineurs confiés aux associations de sauvegarde par l'Assistance à l'enfance ne constituent pas à proprement parler une catégorie autonome de mineurs : ceux-ci relèvent le plus souvent des lois citées ci-dessus. L'originalité de leur situation réside dans le fait que la décision de placement émane non plus d'une autorité judiciaire, mais de l'autorité administrative. L'Assistance à l'enfance peut déléguer aux œuvres le droit de garde dont elle a été investie en vertu des lois de 1889 et 1898 et du décret-loi de 1935. En outre, les associations régionales reçoivent dans leurs établissements de rééducation les pupilles de l'Assistance dont l'état et le comportement constaté dans un centre d'observation ou une consultation d'hygiène mentale ne permet pas de les confier à une famille (13).

La puissance paternelle sur les mineurs non pupilles de l'Etat confiés aux associations régionales est régie par les diverses lois qui sont à l'origine de leur placement dans les services de l'Assistance à l'enfance. Les mineurs pupilles de l'Etat sont soumis à la tutelle du préfet assisté d'un conseil de famille (14). Les associations régionales, auxquelles l'Assistance à l'enfance confie un mineur pupille de l'Etat, ne font qu'exercer le droit de garde.

6°) *Ordonnance du 2 février 1945*.

L'ordonnance du 2 février 1945 constitue la principale « origine légale » des mineurs confiés aux associations de sauvegarde.

En premier lieu, la garde du mineur de 18 ans peut être confiée provisoirement, pendant l'instruction préparatoire, à une section d'accueil d'une institution privée habilitée à cet effet ou à un centre d'observation (art. 10).

En second lieu, parmi les mesures d'éducation pouvant être prises par le juge figure la remise à une institution privée d'éducation ou de formation professionnelle habilitée ou à un internat

(12) Texte abrogé par l'ordonnance n° 58-1301, du 23 décembre 1958, relative à la protection de l'enfance et de l'adolescence en danger, cf. infra, p. 416

(13) C. F. A. S., art. 74.

(14) C. F. A. S., art. 61 à 65.

approprié aux mineurs délinquants d'âge scolaire pour les mineurs de 13 ans, à une institution publique d'éducation surveillée ou d'éducation corrective pour les mineurs de 18 ans (art. 15 et 16). Dans toutes ces hypothèses, la garde est retirée complètement aux parents : la perte du droit de garde résulte ipso facto du fait que l'enfant a été confié à une institution de rééducation. Une déchéance plus complète peut d'ailleurs intervenir dans ce cas, puisque l'ordonnance du 11 juillet 1945 (art. 2 - 5° de la loi du 24 juillet 1889) prévoit que les père et mère, dont les enfants ont été placés dans une institution publique d'éducation surveillée ou d'éducation correctionnelle, peuvent être privés de tout ou partie de leurs droits de puissance paternelle.

Les parents ne sont pas toutefois sans recours contre la décision du juge qui leur enlève la garde de leur enfant délinquant : lorsqu'une année au moins se sera écoulée depuis l'exécution d'une décision plaçant le mineur hors de sa famille, les parents, le tuteur ou le mineur lui-même pourront former une demande de remise ou de restitution de garde en justifiant de leur aptitude à élever l'enfant et d'un amendement suffisant de ce dernier (art. 27). Le juge et le tribunal pour enfants peuvent déplacer l'enfant, le rendre aux parents, ou, au contraire, à défaut d'amendement d'un mineur de plus de 16 ans, le placer dans une section pour mineurs d'établissement pénitentiaire.

Le mineur placé sous le régime de la liberté surveillée reste sous la garde de ses parents, mais leur droit est soumis au contrôle du délégué à la liberté surveillée, donc limité dans son exercice.

L'article 40 de l'ordonnance du 2 février 1945 précise qu'« une part des frais d'entretien et de placement du mineur confié à une personne autre que son père, sa mère, son tuteur ou celle qui en avait la garde, est mise à la charge de la famille ». Les allocations familiales, majorations ou allocations d'assistance auxquelles le mineur ouvre droit sont versées directement par l'organisme débiteur à l'institution qui a la charge du mineur pendant la durée du placement. C'est la contre-partie normale de la garde assumée par l'institution.

Signalons encore les articles 12 et 13 du décret du 16 avril 1946 relatif aux personnes, institutions ou services recevant des mineurs délinquants : « la personne ou l'institution à qui la garde des mineurs a été confiée ne peut... se décharger de cette garde qu'après avoir obtenu une décision de la juridiction compétente pour statuer sur la modification du placement. Par ailleurs, cette personne ou institution doit faire connaître immédiatement au Ministre de la Justice, au préfet et au juge des enfants... tous les

événements modifiant la situation de l'enfant et, un mois à l'avance, la date de sa libération à l'expiration de la mesure de placement ».

À l'égard du mineur délinquant, l'association régionale bénéficie donc du droit de garde, mais non des autres attributs de la puissance paternelle. Même le corollaire du droit de garde, l'obligation d'entretien, reste en partie à la charge des parents.

7°) *Ordonnance du 1^{er} septembre 1945* (15).

Saisi d'une demande de correction paternelle, le président du tribunal pour enfants peut d'abord prendre une ordonnance de garde provisoire (art. 376 Code Civil). Puis, il statue définitivement s'il le juge utile sur le placement du mineur. La mesure prise peut être révoquée ou modifiée par l'autorité judiciaire qui l'a ordonnée (art. 381). Les parents peuvent, en justifiant de leur indigence, être exonérés par l'autorité judiciaire de tout ou partie des frais d'entretien du mineur (art. 382). Comme pour les mineurs délinquants, le droit de garde, dissocié de l'ensemble de la puissance paternelle, est retiré aux parents et attribué à un particulier ou à une institution agréée. Ce retrait du droit de garde ne constitue pas une sanction à l'égard des parents, mais se justifie par l'intérêt de l'enfant.

B. — *Les droits de l'association régionale
sur les mineurs qui lui sont confiés*

Comme toute institution privée recevant des mineurs, l'association régionale exerce sur ceux-ci le droit de garde et de direction. En revanche, les autres attributs de la puissance paternelle (droit de consentir au mariage, à l'émancipation, à l'adoption de l'enfant, droit de jouissance et d'administration légale, droit d'accepter les donations) continuent d'appartenir aux parents, sauf quand ceux-ci ont été déchus de la totalité de leurs droits ou seulement des droits dont il s'agit.

L'association régionale exerce sur le mineur le *droit de garde stricto sensu*, c'est-à-dire le droit de le retenir au lieu choisi par elle. Placé le plus souvent en exécution d'une décision de justice, l'enfant ne peut pas, à compter de 18 ans révolus, contracter un engagement militaire, alors que cette faculté lui est ouverte dans sa famille. L'association régionale pourrait réclamer le secours de la force publique pour faire réintégrer par l'enfant « fugueur » l'établissement où il est placé : cette faculté résulte d'ailleurs davantage de la force obligatoire de la décision du juge que du

(15) Texte remplacé par l'ordonnance n° 58-1301, du 23 décembre 1958, cf. infra, p. 416.

droit de garde. Les sanctions prévues par l'article 357 du Code Pénal pour le rapt de mineur seraient applicables aux personnes qui contribueraient à détourner l'enfant du lieu choisi par l'association et à celles qui ne représenteraient pas l'enfant confié à une association par décision de justice. La garde constitue pour l'association régionale une obligation en même temps qu'un droit : elle ne peut pas refuser l'enfant qui lui est confié, sauf impossibilité matérielle d'hébergement. Enfin, l'association régionale est responsable des dommages causés par les mineurs qu'elle reçoit.

Le *droit d'éducation et de direction* est le corollaire du droit de garde. Il appartient avec d'autant plus d'évidence à l'association régionale que sa mission est précisément d'ordre éducatif et que, dans la plupart des cas, les parents du mineur se sont révélés incapables d'exercer leur tâche éducative de façon satisfaisante : devant la déficience constatée du milieu familial, il incombe à l'association régionale de diriger l'éducation de l'enfant, de former son caractère par des méthodes appropriées et de régler son genre de vie. La détermination de la religion de l'enfant présente peu d'intérêt en raison du caractère rigoureusement laïc des associations régionales : toutefois, un établissement confessionnel investi du droit de garde pourrait imposer à l'enfant la pratique d'une religion. L'association régionale détermine l'instruction générale et professionnelle que recevra l'enfant compte tenu de ses aptitudes : les lois relatives aux institutions pour mineurs font d'ailleurs une obligation de ce double enseignement. Il appartient à l'association régionale, comme aux parents, de surveiller la santé des enfants. Le droit d'éducation entraîne le droit de surveiller et de diriger la conduite des enfants : soumis aux règlements intérieurs des établissements, ceux-ci sont sous l'autorité disciplinaire du chef d'établissement qui est censé jouer auprès d'eux le rôle d'un père. En particulier, il est seul juge de leurs lectures, peut décaucher et examiner leur correspondance, intercepter, confisquer et détruire éventuellement les lettres écrites ou reçues par eux dans la mesure de leur intérêt bien entendu (16).

Au droit de garde et de direction, dont sont investies les associations régionales, devrait correspondre une *obligation d'entretien* à leur charge. Or, les textes, en particulier la loi du 24 juillet 1889 et l'ordonnance du 2 février 1945 laissent cette obligation, au moins pour partie, à la charge des parents : la privation de la garde ou de toute la puissance paternelle n'exonère pas les parents de leur obligation d'entretien qui constitue moins un corollaire de la puissance paternelle qu'un effet de la parenté,

(16) Pour la reconnaissance de ce droit au père, cf. Paris, 9 juillet 1913, D. P., 1915, II, 54.

une obligation alimentaire. Cette obligation ne peut être remise qu'aux indigents. Les parents pourraient imputer l'entretien de l'enfant sur ses revenus propres s'il en possède.

Il reste à examiner dans quelle mesure un père privé de la garde de son enfant, mais non déchu de la puissance paternelle, pourrait intervenir dans l'éducation de son enfant mineur confié à une association régionale. Bien qu'il soit privé matériellement du droit de garde, on pourrait admettre qu'il conserve un certain droit moral sur l'éducation de son enfant : il pourrait manifester le désir de voir son enfant pratiquer une religion déterminée, ou poursuivre certaines études. Par exemple, un père ayant obtenu que son fils soit confié à un centre de rééducation au titre de la correction paternelle et s'offusquant du caractère laïc de cet établissement pourrait réclamer pour son fils une éducation religieuse. Entre le père et l'association régionale s'élèverait ainsi un conflit qu'il faudrait résoudre en affirmant la prééminence de l'association en ce qui concerne l'éducation du mineur, c'est-à-dire en rattachant étroitement le droit de direction et d'éducation au fait matériel de la garde. En pratique, ces difficultés sont des plus rares, car les mineurs, qu'ils soient délinquants ou en danger moral, proviennent le plus souvent de familles dont les chefs sont peu soucieux de l'éducation de leurs enfants.

Enfin, tout ce qui précède ne concerne que le mineur en internat. Le développement des services d'observation et de rééducation en milieu ouvert, paraît incompatible avec la législation qui prive les parents de leur droit de garde sur leurs enfants mineurs. Il serait inconcevable qu'une association régionale gérant un service de rééducation en milieu ouvert exerce un droit de direction et d'éducation sur un enfant vivant dans sa famille et soumis quotidiennement à l'autorité de son père. Il est vrai que, dans cette hypothèse, le père conserverait le droit de garde et les prérogatives qui s'y rattachent : son exercice serait cependant de nature à contrarier grandement l'action éducative de l'association de sauvegarde.

SECTION II

Les mineurs confiés aux Associations Régionales et les problèmes de responsabilité

La responsabilité des personnes morales de droit privé n'est plus contestée aujourd'hui : les tribunaux la considèrent comme engagée en cas de faute délictuelle des organes de la personne morale sur la base de l'article 1382 du Code Civil. Pour leur part,

ces organes répondent personnellement envers les tiers et envers la personne morale de leurs fautes délictuelles ou quasi délictuelles (17). La responsabilité d'une personne morale de droit privé peut également être mise en jeu à l'occasion d'un contrat.

La responsabilité de l'association régionale, en général, ne saurait ainsi faire de doute. Il est plus intéressant d'étudier cette responsabilité quand elle résulte du fait des mineurs dont l'association a la charge. Lorsqu'un enfant mineur n'a pas de discernement, il n'est pas responsable de ses actes et il faut qu'une personne réponde à sa place. D'autre part, même si le mineur encourt déjà une responsabilité personnelle, celle-ci reste théorique car le mineur n'a pas généralement de fortune personnelle. Aussi, aux termes de l'article 1384, trois catégories de personnes sont-elles légalement tenues de répondre pour le mineur : ses père et mère, les artisans chez qui le mineur est en apprentissage et les instituteurs chargés de son éducation. Quand un mineur s'échappe d'un établissement géré par une association régionale et cause des dommages à des tiers ou quand il subit lui-même un dommage, il faut déterminer dans quelle mesure l'article 1384 est applicable à l'association régionale et quelle responsabilité elle encourt.

Or, on sait que la protection de l'enfance inadaptée est assurée conjointement par les œuvres privées ou semi-publiques et par des services publics. Les principes qui gouvernent la responsabilité de ces derniers du fait des mineurs dont ils ont la garde, sont différents de ceux du Code Civil, car la responsabilité administrative a ses règles propres. Notre étude perdrait de son intérêt si nous n'indiquions pas, chemin faisant, les solutions applicables en matières de responsabilité aux institutions publiques recevant des mineurs inadaptés et à leur personnel.

Après avoir rappelé quelques principes généraux (sous-section I), nous envisagerons le droit commun de la responsabilité civile des institutions privées recevant des mineurs inadaptés et de leur personnel (sous-section II), puis les régimes particuliers de responsabilité (sous-section III).

Sous-Section I

Principes généraux

L'article 1384 s'applique aux associations régionales comme à tout particulier ou œuvre privée. Les principes de la responsa-

(17) Cf. notamment SAVATIER, *Traité de la responsabilité civile en droit français*, tome I, 2^e édition, 1951, p. 255 et st., et MICHOUX, *La personnalité morale*, Paris, 1906-1909, 3^e édition, mise à jour TROTABAS, 1932, p. 225 et s.

bilité administrative s'appliquent aux institutions et établissements publics. Quelques précisions sont indispensables.

§ 1. — LA PART DU DROIT PUBLIC :

LES PRINCIPES DIRECTEURS DE LA RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE

Essentiellement jurisprudentiel, le régime juridique des responsabilités en droit administratif est caractérisé par la coexistence d'une responsabilité du fonctionnaire et d'une responsabilité de l'administration et par l'élargissement progressif de cette dernière. La responsabilité de l'administration absorbe et dissout la responsabilité des fonctionnaires chaque fois que la faute imputée à ceux-ci a le caractère d'une *faute de service*. En revanche, la réparation incombe au fonctionnaire si l'acte dommageable résulte d'une *faute personnelle* de celui-ci, d'une faute détachable de la fonction. La distinction entre faute personnelle et faute de service est d'ailleurs fort délicate (18). On tient compte, en fait, du degré de gravité de la faute : une faute intentionnelle ou dolosive, un acte inspiré d'un intérêt personnel opposé à l'intérêt du service seront toujours des fautes personnelles. On se réfère aussi au degré plus ou moins étroit de dépendance entre la faute et le service : plus ce lien de dépendance est lâche, plus la faute apparaît comme personnelle (19). La victime du dommage qui met en cause la responsabilité personnelle du fonctionnaire s'adresse à la juridiction civile qui applique les règles de fond de la responsabilité civile.

La jurisprudence admet parfois le cumul des responsabilités du fonctionnaire et de l'administration : le juge administratif condamne alors l'administration sur la base de la faute personnelle commise par le fonctionnaire. Ceci se produit dans le cas d'une pluralité de fautes et même au cas de fautes et même au cas de faute unique commise par le fonctionnaire à l'occasion du service. Le principe du cumul vise uniquement à donner à la victime l'avantage de la responsabilité de l'administration, toujours solvable. Le cumul de responsabilité n'entraîne pas le cumul des indemnités. Mais le fonctionnaire est pécuniairement responsable envers l'administration des préjudices qu'il a pu lui causer si ces préjudices résultent de sa faute personnelle (20).

La responsabilité de l'administration elle-même est engagée si elle a commis une faute. La jurisprudence a même consacré

(18) DE LAUBADÈRE, *op. cit.*, p. 453-454.

(19) SAVATIER, *op. cit.*, p. 288 et s.

(20) C. E., 28 juillet 1951. DELVILLE, D., 1951, J. 620, note NGUYEN-DO.

une responsabilité pour risque : l'administration est tenue, dans certains cas, de réparer les dommages causés par son activité, même non fautive. Le requérant doit, en outre, établir qu'il a subi un préjudice. La juridiction administrative est, en principe, compétente pour connaître des actions en responsabilité dirigés contre l'administration.

L'application des règles du Code Civil, notamment de l'article 1384, al. 5, relatif à la responsabilité des commettants du fait de leurs préposés se trouve donc écartée. Deux raisons justifient cette autonomie de la responsabilité administrative : d'abord la responsabilité des commettants du fait de leurs préposés est une règle particulière au droit privé et non un grand principe de droit naturel. D'autre part, le fonctionnaire public n'est pas un préposé, mais un représentant de l'Etat, doté d'une parcelle de puissance publique (21). Les établissements publics recevant des mineurs inadaptés sont donc soumis au droit commun de la responsabilité administrative, sauf dans la mesure où ils sont assimilables à des instituteurs : c'est alors le régime spécial résultant de la loi du 5 avril 1937 qui s'applique.

§ 2. — LA PART DU DROIT CIVIL : LA RESPONSABILITÉ DU FAIT D'AUTRUI

Deux responsabilités sont à distinguer : la responsabilité du fait des mineurs et la responsabilité du fait des préposés.

A. — *Responsabilité du fait des mineurs*

Cette responsabilité repose essentiellement sur la notion de garde : c'est parce qu'elles ont un pouvoir de contrôle et de direction sur les mineurs dont elles ont la garde que les personnes visées par l'article 1384 sont responsables des dommages causés par les enfants qu'elles possèdent ou dont elles assument l'instruction ou la formation technique.

1^o) *Responsabilité des père et mère.*

« Le père et la mère, après le décès du père, sont responsables du dommage causé par leurs enfants mineurs habitant avec eux » (article 1384, al. 4). Cette responsabilité repose sur une présomption de faute. Le législateur en a décidé ainsi, d'une part en raison de l'obligation d'éducation et de surveillance qui découle de la puissance paternelle, d'autre part dans l'intention d'assurer l'indemnisation de la victime en dépit de l'insolvabilité du mineur. La faute ou le simple fait du mineur générateur du dommage fait présumer une faute des parents : ceux-ci ne peuvent s'exonérer

(21) HAURIU, note au S., 1924. III, 49, sous arrêt T. Conf., 26 mai 1944, Veuve LEMETTI contre Ville de Paris.

qu'en prouvant « qu'ils n'ont pu empêcher le fait qui donne lieu à cette responsabilité ». Cette preuve contraire est d'ailleurs très difficile à rapporter en pratique.

L'irresponsabilité pénale du mineur de 18 ans posée en principe, par l'ordonnance du 2 février 1945, n'entraîne pas son irresponsabilité civile (22). Il faut admettre la responsabilité civile des parents pour les actes fautifs commis par leurs enfants en état de délinquance, qu'ils aient plus ou moins de 18 ans et la fonder sur une présomption de faute dans la surveillance et l'éducation. Il suffira de prouver la faute du mineur pour que soit engagée la responsabilité des parents. L'éloignement du mineur n'exonère pas toujours les parents de leur responsabilité civile : si le départ légitime ou irrégulier de l'enfant a été précédé ou accompagné de leur part d'une faute de surveillance ou d'éducation, ils ne peuvent prétendre avoir été dans l'impossibilité d'empêcher le fait dommageable (23). En revanche, les parents s'exonèreront de leur responsabilité en établissant que leur enfant est passé sous la garde d'une tierce personne.

2°) *Responsabilité des artisans.*

Si le mineur est en apprentissage, la responsabilité de l'artisan est substituée à la responsabilité des père et mère. Elle joue tant que l'apprenti est sous la surveillance de l'artisan et celui-ci ne peut s'en affranchir qu'en prouvant qu'il n'a pas pu empêcher le fait dommageable. Comme l'apprenti aura toujours le discernement de ses actes, sa responsabilité personnelle pourra toujours être engagée.

3°) *Responsabilité des instituteurs.*

Sous l'empire du Code Civil primitif, les instituteurs étaient réputés légalement responsables des dommages causés par leurs élèves pendant qu'ils étaient sous leur surveillance. Leur responsabilité, substituée à celle des père et mère, reposait sur une présomption de faute : elle pouvait être écartée par la preuve contraire. En ce qui concerne les dommages subis par les élèves et qui n'étaient pas dus à la faute de leurs camarades, l'instituteur ne pouvait en répondre que sur la preuve de sa faute personnelle. Mécontents de cette responsabilité trop lourde que le Code avait fait peser sur eux à une époque où l'instruction n'était pas obligatoire, et à la suite de plusieurs affaires dramatiques, les instituteurs publics obtinrent du législateur la substitution de la responsabilité de l'Etat à leur propre responsabilité (loi du 20 juillet 1899).

(22) J. CHAZAL, *Considérations sur la responsabilité civile des mineurs délinquants et de leurs parents*, G. P., 1947, I, Doct., p. 1 et 2.

(23) C. Cass., 19 février 1935, G. P., 1935, I, 680.

Plus hardie, la loi du 5 avril 1937 supprima la présomption de faute de l'article 1384 au cas de dommages causés par les élèves : il appartient désormais à la victime du dommage de prouver la faute, l'imprudence ou la négligence de l'instituteur, conformément au droit commun. Par ailleurs, la substitution de l'Etat aux membres de l'enseignement public est maintenue et élargie. L'instituteur peut encourir une responsabilité personnelle s'il a commis une faute démontrée par la victime (24). L'Etat condamné comme civilement responsable par le tribunal civil du lieu du dommage peut exercer une action récursoire contre l'instituteur en faute (25). Si elle améliore sensiblement la situation des instituteurs, la loi du 5 avril 1937 rend plus malaisée la tâche de la victime, obligée de prouver la faute de l'instituteur (26).

B. — *Responsabilité du fait des préposés*

L'article 1384, alinéa 5, répute « les maîtres et commettants responsables des dommages causés par leurs domestiques et préposés dans les fonctions auxquelles ils les ont employés ». La relation de commettant à préposé existe chaque fois qu'une personne est en mesure de donner des ordres à une autre, notamment chaque fois qu'il y a contrat de travail. L'acte dommageable doit, en outre, avoir été commis par le préposé dans l'exercice de ses fonctions. Quand ces conditions sont réunies, la responsabilité du commettant est fondée sur une présomption de faute dans le choix ou la surveillance du préposé (27). Il est nécessaire toutefois que la victime ait établi la faute du préposé. Cette présomption de faute a un caractère irréfragable : aucune preuve contraire n'est admise. Le commettant et le préposé sont solidairement tenus des dommages-intérêts, mais le commettant dispose d'un recours contre son préposé : il est rare d'ailleurs que ce recours soit exercé en raison de la faible solvabilité habituelle des préposés.

Sous-SECTION II

La responsabilité civile des institutions privées recevant des mineurs inadaptés et de leur personnel : le Droit commun

Les principes généraux succinctement rappelés ci-dessus aident à comprendre comment la responsabilité des associations

(24) Cass. Civ., 11 février 1941, S., 1942, I, 47.

(25) Nancy, 19 mai 1949, G.P., 1949, II, 166.

(26) Sur la responsabilité des instituteurs, cf. notamment Encyclopédie Juridique, DALLOZ, précité : Responsabilité du fait d'autrui, p. 629 et s., et MAZEAUD et TUNC, Traité théorique et pratique de la responsabilité civile délictuelle et contractuelle, tome I, 5^e édition, 1957, p. 882 et s.

(27) Certains auteurs (JOSSELAND, par exemple) fondent la responsabilité du commettant du fait de son préposé sur l'idée de risque : le commettant serait responsable parce qu'en mettant à son service une force humaine, il a créé pour autrui un risque et doit supporter les conséquences de sa création.

de sauvegarde et plus généralement de toutes les institutions privées recevant des mineurs peut être mise en jeu à l'occasion des dommages causés ou subis par les mineurs dont elles ont la charge. Cette responsabilité est essentiellement fondée sur la faute. Toutefois, une décision récente du Conseil d'Etat a introduit, à propos du dommage causé par un mineur évadé d'une institution publique d'éducation surveillée, une notion de risque dont il convient de souligner la portée. Préalablement à toute controverse sur le fondement de la responsabilité, se pose un problème de compétence.

§ 1. — LA COMPÉTENCE

Les actions en responsabilité contre les institutions privées du fait des mineurs dont elles ont la garde sont de la compétence judiciaire et les actions en responsabilité contre les institutions publiques sont de la compétence administrative. Tel est le principe. Il souffre cependant une atteinte importante dans la mesure où l'institution publique est soumise à la législation relative aux instituteurs. Aux termes de l'article 2 de la loi du 5 avril 1937, en effet, « l'action en responsabilité exercée par la victime, ses parents ou ses ayants droit, intentée contre l'Etat responsable du dommage, sera portée devant le tribunal civil ou le juge de paix du lieu où le dommage a été causé et dirigées contre le préfet du département ». Cette disposition avait suscité des interprétations divergentes : le Conseil d'Etat distinguait les actions en responsabilité pour dommages causés par les élèves, seules dévolues aux tribunaux judiciaires, et les actions en responsabilité pour dommages causés aux élèves, qui devaient être de la compétence administrative au cas de faute de service (28). La Cour de Cassation pour sa part, se refusant à toute distinction, faisait de la compétence judiciaire une règle générale (29). Le Tribunal des Conflits régla la question en décidant que toute action fondée sur la faute de l'instituteur public est de la compétence judiciaire sans qu'il y ait à distinguer non seulement entre les dommages causés aux élèves et ceux causés par les élèves ; mais même entre les « fautes personnelles » de l'instituteur et ses « fautes de service » (30). Même l'action récursoire de l'Etat contre l'instituteur est de la compétence judiciaire (31). Seules demeurent de la compétence administrative les actions en réparation d'un dommage indépendant du fait de l'instituteur, soit

(28) C. E., 26 avril 1944, JOUDRIER, D., 1945, 338, note WYALINE.

(29) Cass. Civ., 22 novembre 1943, D. A., 1944, I ; Cass. Req., 10 janvier 1944, D., 1945, 333.

(30) T. C., 31 mars 1950, D., 1950, 331, concl. DUPUICH.

(31) Nancy, 19 mai 1949, précité.

qu'il s'agisse d'un dommage afférent à un travail public, soit que l'action trouve sa cause dans un défaut d'organisation du service public de l'enseignement.

Au cas où l'établissement public auquel sont confiés les mineurs ne serait pas assimilé à un instituteur, les règles ordinaires de la responsabilité administrative recevraient application : le fonctionnaire répondrait devant les tribunaux judiciaires de ses fautes personnelles, son administration répondrait devant la juridiction administrative des fautes de service. Le Tribunal des Conflits a décidé ainsi que la responsabilité de l'Assistance publique, du fait de ses fonctionnaires, obéissait aux règles du droit administratif et non à celles du droit civil (32).

Aucune difficulté relative à la compétence ne se présente quand le mineur, auteur ou victime du dommage, appartient à une institution privée : les tribunaux judiciaires seront toujours compétents pour connaître de l'action en responsabilité intentée contre elle. Le caractère semi-public des associations régionales pourrait donner lieu à quelques hésitations : ne faut-il pas leur appliquer la jurisprudence aux termes de laquelle les organismes d'économie dirigée, même constitués sous forme de société privée, gèrent un service public et son soumis dans cette gestion à la compétence administrative et aux responsabilités des services publics ? (33). Cette position est insoutenable : les associations régionales, malgré leur mission d'intérêt général, restent des organismes privés et ne gèrent aucun service public. Les actions en responsabilité intentées contre elles sont donc de la compétence judiciaire.

C'est la conséquence qu'on peut tirer d'un arrêt Demoiselle H..., rendu par le Conseil d'Etat le 19 novembre 1956 (34). Un mineur, le jeune P., échappé du centre d'observation dit du Château d'Angleterre à Bischheim et géré par l'Association régionale de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence de Strasbourg, avait commis une agression contre la demoiselle H... qui réclamait une indemnité au ministère de la Justice. La demanderesse ne reprochait pas à l'administration une faute qui eût été directement à l'origine du fait dommageable. Elle invoquait d'abord la non-habilitation du centre par la Chancellerie : le Conseil d'Etat fait justice de cet argument en précisant que le centre, bien que non encore habilité, remplissait les conditions exigées par le décret du 16 avril 1946, relatif aux institutions recevant des mineurs

(32) T. C., 20 janvier 1945, G. P., 1945, I, 81.

(33) C. E., 31 juillet 1942. D. C., 1942, 138, note P. L., concl. SÉGALAT et C. E., 25 octobre 1946, D., 1948, 229, note AVALINE, à propos des comités d'organisation.

(34) D., 1956, J., p. 561, note DE LACROIX et S., 1956, 110.

délinquants et que l'association régionale de Strasbourg, gestionnaire du centre, avait été, pour sa part, dûment habilitée à accueillir de tels mineurs. Le Conseil d'Etat ne s'arrête pas à la prétendue négligence des services de police dans la recherche du mineur après l'agression : il n'appartient pas à la juridiction administrative de connaître des dommages résultant de l'action ou de l'inaction des services judiciaires. De même, le fait pour le juge des enfants d'avoir confié le mineur au centre d'observation ne saurait faire l'objet d'aucune appréciation de la part de la juridiction administrative.

Aucune faute ne peut donc être retenue contre l'administration. « Considérant qu'en l'absence de toute allégation d'une faute du service ayant le contrôle du centre d'observation, les fautes, qui auraient été commises, soit dans la surveillance du jeune P..., soit dans les conditions dans lesquelles son évasion a été signalée, ne sauraient engager que la seule responsabilité de l'association privée gestionnaire dudit centre », le Conseil d'Etat rejette la requête de la demoiselle H... Dans sa note, M. de Lacroix précise : « serait-elle reconnue d'utilité publique, son activité convergerait-elle ou coïnciderait-elle même avec l'intérêt public, l'Association régionale de Strasbourg n'en demeure pas moins en droit une œuvre privée directement responsable des dommages qu'elle peut occasionner en tant que personne morale et, en outre, civilement responsable des fautes de ses préposés dans les termes de l'article 1384 du Code Civil, sans mise en cause possible de la responsabilité civile de la puissance publique ». Malgré le silence de la Haute Assemblée sur ce point, il est clair que cette responsabilité ne saurait être engagée que devant les tribunaux de l'ordre judiciaire.

§ 2. — LA RESPONSABILITÉ POUR FAUTE

La responsabilité civile repose sur trois éléments fondamentaux : une faute, un dommage, un lien de causalité entre la faute et le dommage. Qu'il s'agisse de la responsabilité du fait personnel, du fait d'autrui ou du fait des choses, la notion de faute est au centre de la théorie de la responsabilité : on entend généralement par faute, non seulement l'acte contraire à la loi, mais aussi l'acte contraire à la moralité ou à l'habileté. L'œuvre de la jurisprudence, depuis 1804, a consisté à recenser les innombrables fautes susceptibles d'être commises, à les qualifier juridiquement, à en apprécier la portée et à déterminer quelles personnes sont responsables de leurs fautes.

En règle générale, la responsabilité des institutions privées du fait des mineurs qui leur sont confiés est engagée quand elles ont commis une faute. Celle-ci peut d'ailleurs être le fait de

l'association elle-même, ou d'un membre de son personnel. Quelles fautes peuvent être commises ? Comment est mise en jeu à cette occasion la responsabilité des associations régionales ?

A. — *La détermination de l'acte fautif*

Le problème de la détermination de l'acte fautif est le seul à l'égard duquel l'assimilation du personnel des institutions de protection de l'enfance aux membres de l'enseignement conserve quelque intérêt. En effet, la faute de ce personnel, que pour simplifier nous désignerons sous le nom d'éducateur, s'apprécie par référence à la faute de l'instituteur d'enfants normaux telle qu'elle a été définie par la jurisprudence.

Il n'en était pas ainsi avant la loi du 5 avril 1937. Sous l'empire de l'ancien article 1384, les instituteurs étaient présumés en faute chaque fois qu'un dommage était causé par un élève dont ils avaient la charge. Le régime des instituteurs dérogeant au droit commun de la responsabilité, la jurisprudence avait tendance à ne reconnaître la qualité d'instituteur qu'aux personnes dispensant un enseignement tout en exerçant sur leurs élèves une certaine surveillance. La jurisprudence exigeait « l'enseignement d'un art ou d'une science ». L'extension progressive de la notion d'instituteur résulta de la prééminence accordée par les tribunaux aux idées de surveillance et d'éducation. La jurisprudence en vint à reconnaître la qualité d'instituteurs à tous ceux qui, à des titres divers, s'occupaient d'enfants et de groupes d'enfants : directeur d'un patronage ayant pour but de soustraire les enfants aux contagions de la rue (35), d'un établissement pénitentiaire, d'une maison d'enfants difficiles (36), d'un établissement d'aliénés comprenant des pensionnaires mineurs (37), d'une colonie scolaire (38), chef scout (39), et même directeur d'un centre d'entraînement de pilotes civils pour l'aviation (40).

En supprimant la présomption de faute, la loi du 5 avril 1937 enleva une partie de leur intérêt aux controverses suscitées par la notion d'instituteur (41). Le régime de la responsabilité des instituteurs fut en effet absorbé par le régime de droit commun : peu importe depuis 1937 qu'une personne soit ou non considérée comme instituteur, puisque dans les deux hypothèses c'est à la victime d'établir sa faute, origine indirecte du dommage.

(35) Trib., Lille, 24 mars 1904, G. P., 1904, I, 396.

(36) C. Cass., 27 juin 1902, G. P., 1902, II, 436.

(37) Caen, 16 mars 1872, D. P., 1872, II, 152.

(38) Chambéry, 20 janvier 1937, S., 1937, II, 177, note DELPECH.

(39) T. Seine, 23 décembre 1930, G. P., 1931, I, 322.

(40) Paris, 29 octobre 1926, S. 1927, II, 64.

(41) Sur ces controverses, cf. J. ABBEV, La responsabilité civile des éducateurs, Thèse, Paris, 1951, p. 28 et s.

Cependant, certains tribunaux, bien que n'ayant plus à établir la qualité d'instituteur, persistent à se référer à cette notion (42) : on voit mal l'intérêt d'une telle référence quand il s'agit du personnel d'une institution privée. En revanche, l'assimilation du personnel d'un établissement public à un instituteur permet à la victime d'obtenir réparation de l'Etat, responsable à la place du fautif quand celui-ci appartient aux cadres d'un service public.

Il paraît donc sans intérêt d'affirmer que l'association régionale, le directeur de centre ou l'éducateur sont assimilables à des instituteurs. En revanche, il est impossible de déterminer la faute de l'éducateur d'enfants inadaptés sans prendre pour base la faute de l'instituteur d'enfants normaux.

1°) *La faute de l'instituteur ordinaire.*

Depuis la loi de 1937, la victime d'un dommage causé par un élève « a l'obligation de démontrer, conformément aux articles 1382 et 1383 du Code Civil, que le dommage se rattache par une relation certaine de cause à effet à une faute de la personne mise en cause » (43). Cette faute consiste essentiellement en un défaut de surveillance : la conduite de l'instituteur doit être appréciée par référence à celle d'un instituteur diligent et attentif. Il y a évidemment faute de l'instituteur quand celui-ci a incité par ses conseils l'élève à causer le dommage. L'instituteur doit avoir été effectivement tenu d'une obligation de surveillance au moment précis de la réalisation du dommage. Cette obligation s'étend non seulement aux heures de classe, mais aux récréations et promenades (44).

L'instituteur est en faute quand il expose les élèves à un risque inconsidéré, par exemple quand il les laisse jouer auprès d'un lieu dangereux (45). Exercer une bonne surveillance, c'est encore tenir compte de l'âge et de la force des mineurs qu'on a sous sa garde : sera fautif l'instituteur qui a organisé ou toléré des jeux entre garçons de force disproportionnée (46), ou celui qui n'a pas su veiller à l'exécution des ordres qu'il a donnés ou à l'application des règlements qu'il était chargé de faire respecter. L'instituteur est a fortiori en faute quand il a facilité la réalisation du dommage, par exemple en mettant lui-même des objets dangereux dans la main des enfants, ou quand il n'a

(42) A propos notamment des directeurs et surveillants des maisons d'Éducation surveillée, cf. Lyon, 21 juillet 1949, G.P., 1950, I, 20, à propos des représentants d'une institution ayant pour objet la garde et la surveillance d'enfants confiés par les parents.

(43) Lyon, 21 juillet 1949, précité.

(44) Cass. Civ., 24 juillet 1951, J. C. P., 1951, I, IV, 145.

(45) Trib. Civ., Moulins, 16 mars 1905, Gaz. Trib., 22 juin 1905.

(46) Paris, 6 novembre 1941, D. H., 1942, 24.

pas pris les mesures de sécurité nécessaires ou des précautions particulières contre les élèves turbulents ou brutaux. Le défaut de surveillance doit être prouvé.

Aucune faute n'est imputable à l'instituteur si l'accident s'est produit avec une soudaineté telle que personne ne pouvait le prévoir, à la suite d'un geste imprévisible d'un élève par exemple, ou si l'instituteur n'avait pas les moyens matériels d'assurer une surveillance plus effective. L'absence de l'instituteur au moment du dommage n'est exclusive de toute faute de surveillance que si cette absence avait une cause légitime.

2°) *La faute de l'éducateur d'enfants inadaptés.*

La substitution progressive des procédés éducatifs aux procédés répressifs caractérise les techniques nouvelles de rééducation des mineurs délinquants et en danger moral. Ces procédés comportent des risques susceptibles de se matérialiser par des dommages dont l'enfant sera l'auteur ou la victime. Tel garçon, qu'on avait placé à la tête d'un groupe, a frappé un de ses camarades récalcitrant à ses ordres. Tel autre, au cours d'une sortie, a commis un vol ou une agression, trompant la confiance qu'on avait mise en lui. Tel autre qu'on voulait amener au « self-government » reste anarchique et destructeur.

La faute susceptible d'être commise par un éducateur d'enfants inadaptés devra être appréciée sur un plan différent de la faute de l'instituteur ordinaire. Cette faute sera toujours fondée sur l'obligation de surveillance, mais les critères habituels d'imprudence ou de négligence devront être envisagés avec la plus grande réserve. « La faute de l'éducateur devra être appréciée à la fois plus strictement et plus largement que la faute de l'instituteur ordinaire » (47). Elle sera appréciée *plus strictement* en ce sens que l'éducateur d'enfants inadaptés devra avoir pris plus de précautions vis-à-vis de ses pupilles que celui qui a pour tâche de s'occuper d'enfants normaux (48). Une surveillance spécialement attentive devra être organisée pour prévenir les conséquences des vices ou tares constatées chez chaque mineur : le défaut de précautions à cet égard constitue une faute. Mais la faute de l'éducateur sera appréciée *plus largement* en raison de son caractère technique : la responsabilité de l'éducateur devra avoir pour base les erreurs, les imprudences techniques qu'il aura pu commettre. Certaines erreurs seraient inexcusables, parce qu'elles témoigneraient d'une complète méconnaissance de la psychologie des enfants : tel le fait reproché au directeur d'une

(47) J. ABBEY, *op. cit.*, p. 77.

(48) Paris, 22 janvier 1943, G. P., 1943, I, 109.

maison d'enfants inadaptés, de n'avoir pas réalisé entre les diverses catégories d'enfants les sériations indispensables, favorisant ainsi la création d'une atmosphère de dangereuse promiscuité (49).

Mais l'examen de la faute imputable à l'éducateur ne doit pas être détaché de l'étude des grands courants éducatifs contemporains. Les méthodes actives d'éducation, les méthodes scoutes sont de plus en plus répandues : l'enfant participe à sa propre éducation, il la vit. Les nouvelles méthodes ne réussissent pas toujours et leur application, même raisonnable, laisse assurément au mineur la possibilité ou la tentation de nuire : l'établissement n'en sera pas responsable si sa surveillance a été normale. En cas de dommage causé par un mineur évadé, l'établissement ne sera responsable que si le départ du mineur est dû à une négligence ou si le nécessaire n'a pas été fait immédiatement pour constater la fugue et en limiter les conséquences.

Eduquer et surtout rééduquer, c'est parfois savoir prendre un risque. « La faute de l'éducateur résultera-t-elle dès lors du seul défaut de surveillance ? Ne faudra-t-il pas encore établir que la méthode employée à l'égard du mineur était inapplicable en raison du caractère et de la personnalité de l'enfant ? Va-t-on déduire des seuls antécédents judiciaires de tels mineurs qu'ils sont inaccessibles à toutes les méthodes d'éducation faisant la plus large place à la confiance ? » (50). On aperçoit ainsi l'ampleur et la diversité des problèmes qui se posent au juriste soucieux d'apprécier la responsabilité d'un éducateur d'enfants inadaptés. M. Chazal écrit à ce propos : « En l'état actuel des disciplines éducatives et pédagogiques, la faute de l'éducateur prend un caractère de plus en plus technique, mais les techniques d'inspiration psychologique, en raison de la complexité même des problèmes auxquels elles s'appliquent, de leur spontanéité, portent en elles un coefficient d'incertitude... C'est pourquoi on ne saurait dans tous les cas tenir rigueur à un éducateur d'avoir appliqué certaines méthodes libérales, bien qu'en définitive elles aient pu faciliter la perpétration d'un dommage, si de telles méthodes avaient déjà été fréquemment employées avec succès dans des cas analogues... La faute de l'éducateur n'exclut pas la faute de surveillance, mais défendons-nous de considérer comme faute tout fait de libéralisme éducatif » (51).

La profession d'éducateur est une profession trop récente pour avoir donné lieu à une jurisprudence abondante. A problèmes nouveaux, solutions nouvelles : les tribunaux seront certainement

(49) Grenoble, 20 décembre 1901. G. P., 1902, I, 207.

(50) J. CHAZAL, La responsabilité civile de l'éducateur, *Rééducation*, n° 12, février 1949, p. 20.

(51) J. CHAZAL, *art. cit.*, p. 21.

amenés dans un proche avenir à apprécier la faute des éducateurs selon les principes exposés ci-dessus.

B. — *Mise en jeu de la responsabilité des associations régionales et de leur personnel*

L'association régionale, personne morale, gère un certain nombre d'établissements et de services qui jalonnent les étapes successives du traitement des mineurs inadaptés. Bien que coiffés par une autorité unique, ces établissements et services posent, en matière de responsabilité, des problèmes différents : la responsabilité d'un éducateur, d'un chef d'établissement ou du président de l'association régionale ne sera pas engagée de la même façon si l'auteur du dommage est un mineur en internat, un mineur placé dans une famille ou chez un particulier ou un mineur placé en apprentissage ou comme ouvrier. C'est en fonction du degré de dépendance du mineur vis-à-vis de l'association régionale que doit s'apprécier la responsabilité de cette dernière.

1°) *Mineur en internat.*

Il faut mettre à part le cas du centre d'observation à direction médicale. C'est le médecin du centre qui répond normalement du fonctionnement de celui-ci dans son organisation générale, dans les diagnostics établis par lui, dans les mesures qu'il prescrit pour chaque enfant confié au centre. Mais la jurisprudence apprécie avec modération la responsabilité médicale : le médecin ne répond de ses erreurs de diagnostic et de traitement que si, « eu égard à l'état de la science ou aux règles consacrées de la pratique de son art, l'inattention ou la négligence qui lui sont imputées révèle une méconnaissance certaine de ses devoirs ». La direction du médecin n'exclut pas la possibilité pour les autres membres du personnel de commettre des fautes dont ils répondraient personnellement. L'œuvre privée serait civilement responsable des dommages dus à la faute de son personnel. Toutefois, la jurisprudence hésite à la rendre responsable des fautes du médecin lui-même à cause de l'indépendance qui caractérise l'exercice de l'art médical (52).

Les centres d'observation à direction non médicale et les centres de rééducation gérés par les associations régionales sont assimilables à des établissements scolaires. Leur personnel est donc soumis, en matière de responsabilité, à l'article 1384 du Code Civil et à la loi du 5 avril 1937 : son statut est celui des instituteurs privés. Avant de le préciser, indiquons brièvement le régime des institutions publiques.

(52) R. SAVATIER, La responsabilité civile des établissements de rééducation et de leurs participants, *Sauvegarde*, n° 6, juin 1950, p. 395.

a) *Institutions publiques.*

Il ne paraît pas douteux que les éducateurs, moniteurs et directeurs d'établissements publics recevant des mineurs inadaptés doivent être considérés comme des « maîtres de l'enseignement public » au sens de la loi du 5 avril 1937. C'est la solution admise le 30 janvier 1939 par le Tribunal civil de Montpellier (53) qui se prononce pour la compétence de la juridiction civile à propos de la substitution de la responsabilité de l'Etat à celles des membres du personnel éducatif d'une institution publique d'éducation surveillée. La notion de « maître de l'enseignement public » est donc entendue largement par la jurisprudence. S'il n'en était pas ainsi, il y aurait lieu de faire application des principes qui régissent la responsabilité de l'Etat et de ses fonctionnaires : si la faute de l'éducateur n'était pas détachable de la fonction, l'Etat en répondrait devant la juridiction administrative. Si, au contraire, une faute personnelle pouvait être imputée à l'éducateur, celui-ci serait assigné devant la juridiction civile.

En vertu de la loi du 5 avril 1937, non seulement l'instituteur n'est plus présumé en faute, mais la responsabilité de l'Etat est substituée à la sienne « tant que les élèves sont sous sa surveillance, pendant la scolarité ou en dehors d'elle, dans un but d'éducation morale ou physique non interdit par le règlement ». Pour obtenir réparation, la victime doit assigner l'Etat devant les tribunaux civils : elle doit prouver à l'appui de sa demande une faute, même légère de l'éducateur. L'Etat pourra toutefois se retourner contre l'éducateur si la faute de celui-ci permet de mettre à sa charge tout ou partie des dommages-intérêts accordés.

Dans une circulaire du 9 février 1950, le Garde des Sceaux précise les limites de cette substitution légale de responsabilité : « la substitution suppose essentiellement un manquement de l'éducateur à son devoir général de surveillance. Sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux, on peut avancer que des voies de fait commises sur des pupilles, des propos immoraux tenus devant eux, de mauvais conseils et à plus forte raison une participation active à l'acte dommageable autoriseraient la mise en cause personnelle de l'éducateur devant le juge civil aussi bien que devant le juge pénal dans les conditions du droit commun (54).

Dans certains cas toutefois, l'article 2 de la loi du 5 avril 1937 ne saurait recevoir application. Quand le dommage est dû non à une faute de l'éducateur, mais à une mauvaise organisation du service public, c'est à la juridiction administrative de connaître

(53) Jugement non publié cité dans CHAZAL, *op. cit.*, p. 22.

(54) *Sauvegarde*, n° 6, juin 1950, p. 401-402.

tre de la responsabilité de l'Etat (55). D'autre part, quand un éducateur est employé dans un établissement rattaché non à l'Etat, mais à un département ou à une commune, la responsabilité de ces collectivités ne se substitue pas de plein droit à celle de l'éducateur ; ainsi, la juridiction civile n'est pas compétente pour apprécier la faute de service de l'ex-directeur de l'école Théophile-Roussel, à Montesson, école départementale administrée par le Préfet de la Seine, sous le contrôle du Conseil Général (56).

b) *Institutions privées.*

Si l'éducateur fautif est au service d'un établissement privé, la responsabilité de l'Etat ne saurait être substituée à celle de l'établissement, même si celui-ci répond à un besoin public incontestable en recevant des mineurs confiés par les tribunaux (57).

L'Etat ne saurait donc, en aucun cas, répondre d'un dommage à la place d'une association régionale. En cas de négligence, d'imprudence ou de maladresse, la responsabilité civile pèsera d'abord sur l'auteur direct de la faute : éducateur, surveillant, etc... Le moniteur d'enseignement professionnel ne doit pas être assimilé à un artisan, mais à un instituteur : en effet, par définition, l'artisan travaille en vue de son profit personnel, tandis que la fonction essentielle de l'enseignement professionnel est éducative ; c'est seulement à titre accessoire que l'établissement profite du travail de ses pupilles.

Par ricochet, la responsabilité pèsera aussi sur l'association régionale, civilement responsable en tant que commettante des fautes de ses préposés (art. 1384, al. 5). Selon les cas, la faute sera imputable soit exclusivement à la personne directement chargée de l'éducation et de la surveillance, soit à l'œuvre elle-même qui devait organiser d'une manière convenable la rééducation des mineurs et assurer le bon entretien des locaux (58) : dans ce dernier cas, le directeur appointé peut encourir une responsabilité personnelle. On pourrait aussi songer à engager la responsabilité des membres du conseil d'administration de l'association, mais le mandat gratuit n'entraîne la responsabilité du mandataire qu'en cas de faute grave. Cependant, une négligence lourde ou

(55) C. Cass., 30 mai 1944, G. P., 1944, II, 88 ; C. Cass., 8 mars 1948, G. P., 1948, I, 243.

(56) Paris, 29 janvier 1937, G. P., 1937, I, 643.

(57) J. CHAZAL, *op. cit.*, p. 23.

(58) Cf. T. Civ., Lille, 6 octobre 1954, HENNIART contre Association régionale non publié ; touj. en reconnaissant la difficulté de sa tâche, la décision condamne l'Association régionale en raison de la facilité avec laquelle les mineurs avaient pu s'échapper. Cité dans MAZEAUD et TUNC, *op. cit.*, tome I, p. 890, n° 792, note 2.

des actes incorrects engageraient la responsabilité personnelle des administrateurs de l'association (59).

Ce sont donc tantôt les alinéas 6 et 8 (responsabilité des instituteurs), tantôt l'alinéa 5 (responsabilité des commettants) de l'article 1384 qui s'appliquent. Le régime juridique de la responsabilité des associations régionales du fait des mineurs qui leur sont confiés est en somme comparable à celui des établissements d'enseignement privé, encore qu'on ne puisse pas parler de contrat liant l'association et les parents, contrat qui exclurait en cas d'accident survenu à un enfant l'application des règles de la responsabilité délictuelle (60).

Trois situations sont possibles :

1°) La victime attaque l'éducateur personnellement en tant qu'instituteur. Elle doit prouver la faute personnelle de l'éducateur conformément au droit commun. Mais la responsabilité de l'association régionale en tant que commettante se substitue à la responsabilité personnelle de l'éducateur. Toutefois, l'association peut exercer contre l'éducateur une action récursoire visant à faire mettre à sa charge tout ou partie des dommages-intérêts alloués à la victime.

2°) La victime attaque l'association régionale directement en tant que commettante. Pour la jurisprudence, la relation de commettant à préposé s'analyse en un lien de subordination comportant pour le commettant « le droit de donner au préposé des ordres ou des instructions sur la manière de remplir les fonctions auxquelles il est employé » (61) : l'éducateur au sens large est donc bien le préposé de l'association. Pour que la responsabilité du commettant puisse être engagée, il faut que le dommage ait été causé par le préposé dans l'exercice de ses fonctions ou grâce à cet exercice et que le préposé ait commis une faute. Il appartient à la victime, comme dans le cas précédent, de prouver la faute personnelle de l'éducateur et non la faute de l'association. N'y a-t-il pas toutefois une source de difficultés dans le fait que le dommage a été commis non par l'éducateur-préposé, mais par un mineur qu'aucun lien de subordination de caractère professionnel ne relie à l'association régionale ? Quoi qu'il en soit, les dommages-intérêts sont à la charge de l'association qui dispose d'une action récursoire contre son préposé.

3°) La victime attaque l'association régionale en tant qu'instituteur si une faute lui est imputable. Par exemple, le centre était mal organisé, la surveillance notoirement insuffisante, le

(59) SAVATIER, *art. cit.*, p. 394.

(60) Paris, 15 décembre 1955, G. P., 1956, I. 65.

(61) C. Civ., 15 juin 1926, S., 1926, I. 249, note ESMEIN.

matériel défectueux, etc... La victime doit alors prouver la faute de l'association conformément au droit commun.

La victime peut donc à son gré se placer sur le terrain de la responsabilité des instituteurs ou de la responsabilité des commettants : de toute façon, l'association sera tenue en fin de compte de réparer le dommage, sauf pour elle à se retourner contre l'éducateur fautif. Si elle n'a elle-même commis aucune faute, rien ne fait obstacle à son recours pour le tout contre l'éducateur ; si elle est coupable, elle ne pourra recourir que pour partie.

Ce régime s'applique depuis que la loi du 5 avril 1937 a supprimé la présomption de faute pesant sur les instituteurs. Avant 1937, la combinaison des responsabilités des instituteurs et des commettants posait des problèmes fort complexes. On était amené à se demander notamment, dans le cas où l'on se plaçait sur le terrain de la responsabilité des commettants, si la faute de l'éducateur-préposé devait être prouvée ou si l'œuvre privée était responsable en tant que commettante, dès que l'éducateur se trouvait présumé en faute par le jeu de l'article 1384 ancien alinéa 4. Autrement dit, dès que la présomption de faute jouait contre un éducateur, le commettant de cet éducateur était-il responsable aux termes de l'article 1384, ancien alinéa 3 ? Une réponse affirmative était généralement donnée : la victime pouvait se prévaloir contre le commettant de la présomption de faute qui pesait sur son préposé en tant qu'instituteur. Si elle avait été condamnée, l'œuvre privée-commettante avait un recours pour le tout contre son préposé, mais elle ne pouvait se prévaloir, à son tour, de la présomption de faute qui pesait sur son préposé en tant qu'instituteur : elle devait prouver la faute de celui-ci, car les présomptions de faute ne jouent qu'au profit de la victime. Si le dommage avait été causé à la fois par le commettant et le préposé, le commettant n'avait qu'un recours pour partie contre le préposé, la responsabilité de chacun étant fixée proportionnellement à la gravité des fautes commises. Le loi de 1937 a très heureusement mis un terme à ces difficultés (62).

L'association est-elle responsable du dommage causé à un mineur ou à un tiers par une chose appartenant à l'établissement. En principe, on est responsable « des choses que l'on a sous sa garde » (art. 1384, al. 1). M. SAVATIER estime pourtant que le fait d'une chose ne saurait engager la responsabilité de l'œuvre sans faute prouvée : il invoque l'existence d'un contrat d'éducation par lequel les parents confient la victime au maître de la chose dommageable et en déduit que la responsabilité doit

(62) Cf. MAZEAUD et TUNC, *op. cit.*, 4^e édition, 1947, tome I, p. 733, n° 790, p. 243, n° 918, et p. 850, n° 927.

s'apprécier uniquement d'après ce contrat (63). Cette conception ne semble pas pouvoir être retenue : aucun contrat n'est passé entre l'association régionale et les familles des mineurs, le placement de ceux-ci résultant le plus souvent de décisions judiciaires. En revanche, M. SAVATIER admet le jeu de la présomption de faute de l'article 1384, al. 1, dans le cas de dommages causés par les choses et instruments d'un établissement à des tiers, par exemple à la suite des manœuvres d'un tracteur agricole. La responsabilité pèserait d'ailleurs sur l'œuvre elle-même et non sur la personne chargée de la chose dommageable, sauf au cas de faute établie.

2^o) *Mineurs placés dans des familles ou chez des particuliers.*

Les mineurs confiés aux associations régionales ne sont pas tous hébergés dans des internats. Ne parlons que pour mémoire des services d'observation et de rééducation en milieu ouvert : les mineurs restant dans leurs familles, la responsabilité de leurs père et mère est engagée s'ils causent un dommage et l'association régionale ne saurait être mise en cause. Plus intéressante au regard du droit de la responsabilité est la situation de la personne, qui par l'intermédiaire des services spécialisés de l'association régionale (Comité de Patronage pour l'A.L.S.E.A.), a reçu la garde d'un enfant. Comment se partagent les responsabilités au cas de placement familial ?

Le problème est délicat à résoudre : d'une part, on ne peut laisser sans réparation le préjudice causé, mais d'autre part, on risque de voir les particuliers refuser toute garde s'ils se sentent menacés d'une responsabilité du fait des mineurs placés chez eux.

a) *Placement effectué par l'Assistance à l'Enfance.*

Indiquons à titre de comparaison les solutions données par la jurisprudence quand le mineur auteur du dommage a été placé par l'Assistance à l'Enfance. La Cour de Cassation a estimé que l'Assistance publique était responsable du dommage causé par la faute du nourricier, c'est-à-dire de la personne chez qui est placé l'enfant, si ce nourricier a mal surveillé le pupille auteur du fait dommageable : il s'agissait en l'espèce d'un pupille qui s'était introduit nuitamment dans la demeure d'un voisin après avoir trompé la surveillance de son nourricier et qui avait commis des vols et des dégradations (64). Le nourricier a été considéré comme le préposé de l'Assistance publique lié à celle-ci par un contrat civil faisant apparaître le lien de subordination : dès lors, la faute

(63) SAVATIER, *art. cit.*, p. 392.

(64) C. Cass., 4 juin 1929, D., 1929, I, 153, note WALINE.

commise par le nourricier dans la surveillance de l'enfant et la responsabilité encourue à cette occasion par l'Assistance publique devaient être appréciées par la juridiction civile. S'il retient l'affirmation selon laquelle le nourricier n'est pas un agent de l'administration, mais un simple particulier, M. WALINE conteste dans sa note qu'il existe entre l'Assistance et le nourricier un lien de commettant à préposé : il y aurait selon lui louage de services. Le lien de subordination serait trop faible, le contrôle à l'occasion d'inspection très rares n'en marquant pas suffisamment les caractéristiques. M. WALINE conclut à la non-application de l'article 1384, al. 5 : il faut assigner l'Assistance publique devant la juridiction administrative pour faute de service.

Ces arguments semblent avoir fait hésiter la jurisprudence. Mais l'hésitation n'est plus possible depuis que l'Assistance à l'Enfance conclut avec ses nourriciers des contrats de travail. Le nourricier reçoit une indemnité considérée comme un salaire et il est affilié en tant que salarié à la Sécurité Sociale. La relation de commettant à préposé ne fait, dès lors, plus de doute et l'Assistance à l'Enfance est bien tenue, en tant que commettante, des dommages causés par la faute de ses nourriciers (65).

b) *Placement effectué par une œuvre privée.*

La même solution a d'abord été adoptée quand le placement a été effectué par une œuvre. Par un jugement du 7 mars 1939 (66), le Tribunal de Valence a décidé qu'une telle œuvre pouvait être recherchée en qualité de commettante, car elle doit, par l'intermédiaire de ses agents, « exercer une surveillance constante sur les mineurs qu'elle place chez des tiers et sur les patrons chez qui ils sont placés ». Cette solution est applicable aux associations régionales : l'A. L. S. E. A. serait responsable du défaut de surveillance de ses agents, lorsque ceux-ci ont reçu mission de choisir et de surveiller les personnes à qui le mineur est remis. Celles-ci remplissent vis-à-vis de l'œuvre une obligation précise qui les situe dans un état de subordination justifiant, en cas de défaillance dans l'accomplissement de leurs fonctions, la responsabilité de l'œuvre.

Certains auteurs ont exprimé des réserves sur l'attribution aux œuvres charitables de la qualité de commettante (66). Il importe que les gardiens soient dans un état caractéristique de subordination : il n'y a pas rapport de commettant à préposé

(65) Cf. DEHAUSSY, *op. cit.*, p. 293 et s., et PEYRAT, La responsabilité civile du fait des pupilles de l'Etat ou des mineurs en liberté surveillée, *Sauvegarde*, n° 24, octobre 1948, p. 5 et s.

(66) D. H., 1939, 351.

(67) MUZEAUD, *op. cit.*, 4^e édition, 1947, tome I, p. 849, n° 894, et SAVATIER, *op. cit.*, tome I, p. 396, n° 309.

quand l'œuvre sert uniquement d'intermédiaire entre le tribunal qui ordonne un placement et le particulier. L'œuvre pourrait tout au plus, dans ce cas, être responsable sur la base de l'article 1382 pour avoir commis une faute dans le choix du gardien. De même, l'œuvre n'est pas considérée comme commettante quand elle confie le mineur à une famille sous la propre responsabilité bénévole de celle-ci : par a contrario, l'œuvre est responsable quand les gardiens sont rétribués et affiliés par elle à la Sécurité Sociale. Mais pour M. CHAZAL, « le fondement de la responsabilité de l'œuvre privée de placement doit être recherchée moins dans un rapport de commettant à préposé entre l'œuvre et le gardien qu'à travers la notion de faute dans le choix et la surveillance, faute qu'aura à apprécier la juridiction civile » (68).

Par ailleurs, l'association régionale à qui les mineurs sont remis par décision de justice reçoit une mission aux limites fixées et dont elle ne doit pas s'écarter sous peine d'engager sa responsabilité : l'association serait responsable par exemple si elle avait remis le mineur à une personne charitable alors que ce procédé d'éducation était incompatible avec la décision judiciaire, ou si elle avait imprudemment et prématurément restitué l'enfant à ses parents.

La responsabilité personnelle du gardien ne saurait être engagée quand il n'a pas commis de faute : c'est ce qu'affirme la Chambre Criminelle dans un arrêt du 6 juin 1946 (69). Il s'agissait d'un jeune homme de 17 ans qui, confié à un cultivateur par un patronage, avait attaqué et tué une jeune fille alors qu'il effectuait à bicyclette une commission pour le compte de son patron. La Cour de Cassation a estimé qu'on ne pouvait se fonder ni sur la responsabilité du commettant — parce que le jeune garçon avait agi en dehors des limites de sa fonction — ni sur celle des père et mère, ni sur celle des instituteurs : aucune réparation ne fut donc allouée à la famille de la victime. Cette conséquence pratique apparut choquante à de nombreux juristes (70). On aurait pu songer à considérer le patronage comme un commettant responsable du fait de ses préposés, mais il eût fallu prouver la faute du cultivateur : or, la Cour de Cassation n'a reconnu ni faute, ni négligence, pas même une imprudence dans le fait d'avoir envoyé au loin un mineur qui aurait dû le moins possible échapper à une surveillance directe. Le cultivateur avait donné, en effet, l'ordre au garçon de rentrer au plus vite et la bicyclette devait lui en fournir le moyen. Pour garantir l'indemnisation des victimes, M. PEYRAT propose de considérer le gardien comme le pré-

(68) CHAZAL, *op. cit.*, p. 24.

(69) Cass. Crim., 6 juin 1946. R. E. S., n° 7, mars - avril 1947, note BROU-

CHOT.

(70) PEYRAT, *op. cit.*, p. 8.

posé du délégué à la liberté surveillée qui l'a choisi, ce délégué, fonctionnaire, étant chargé par l'administration d'une mission officielle de rééducation : il y aurait, selon les cas, faute du gardien ou faute du délégué. Dans tous les cas, l'indemnisation serait assurée. Il semble difficile d'étendre ce raisonnement à toutes les œuvres privées et d'admettre que le gardien demeure le préposé de l'administration parce qu'il a reçu la garde du pupille d'un patronage lui-même désigné par une décision de justice.

La faute du gardien ne saurait être présumée : la victime du dommage doit le démontrer, mais elle peut se servir à cette fin de présomptions de fait. Cette faute pourra consister dans un manque de surveillance ou de direction, compte tenu à la fois de la part d'initiative qui devait être laissée au mineur dans l'intérêt de sa rééducation et de la surveillance que pouvaient appeler son caractère et ses antécédents (71).

3°) *Mineurs placés en apprentissage ou comme ouvriers.*

L'enfant placé en apprentissage ou comme ouvrier passe, en vertu de l'article 1384, al. 6, sous la responsabilité de l'artisan ou de l'employeur auquel il est confié. L'artisan est présumé en faute si son apprenti cause un dommage pendant le temps où il est placé sous sa surveillance. Les artisans recevant des apprentis demeurant chez eux sont d'ailleurs considérés comme leur devant la même surveillance que leurs parents. En revanche, les écoles professionnelles qu'on pourrait songer à assimiler aux artisans sont plutôt assimilées aux instituteurs : elles ne sont pas, comme l'artisan, présumées en faute en cas de dommages causés par l'enfant et c'est à la victime de prouver leur faute.

En tout cas, dès que l'enfant a été confié à un artisan, à une école professionnelle ou à un employeur par une association régionale, la responsabilité de celle-ci se trouve normalement dégagee. Ni l'artisan, ni l'employeur ne peuvent être considérés comme des préposés au sens de l'article 1384, al. 5. L'association ne pourrait être tenue du dommage que si le fait de confier l'enfant à un artisan ou à un employeur n'était pas conforme à la mission qu'elle avait reçue du tribunal ou si l'accident était survenu à une période où la surveillance de l'enfant n'appartenait plus à l'employeur, mais à l'association.

§ 3. — LA RESPONSABILITÉ SANS FAUTE

La responsabilité des associations de sauvegarde du fait des mineurs dont elles ont la charge peut-elle être engagée sans faute ? La question mérite d'être posée depuis que le Conseil d'Etat l'a admis à propos d'une institution publique d'éducation surveillée.

(71) SAVATIER, *art. cit.*, p. 396.

A. — *La notion de risque comme fondement de la responsabilité d'une institution publique d'éducation surveillée*

1°) *L'arrêt Thouzellier (72).*

Le 3 février 1952, deux pensionnaires de l'institution publique d'éducation surveillée d'Aniane s'évadent au cours d'une promenade collective et cambriolent la villa du sieur Thouzellier, située à 7 kilomètres environ d'Aniane. Le propriétaire demande une indemnité à l'Etat.

Dans son arrêt du 3 février 1956, le Conseil d'Etat relève qu'aucune faute ne peut être reprochée à l'Etat, car la fuite des deux pensionnaires a été signalée immédiatement aux services de police par la direction de l'établissement. Mais, « considérant qu'il résulte de l'ensemble des prescriptions de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante... que le législateur a entendu mettre en œuvre en ce domaine des méthodes nouvelles de rééducation, caractérisées par la substitution au régime antérieur d'incarcération d'un régime plus libéral d'internat surveillé ; que les dites méthodes créent, lorsqu'elles sont utilisées dans ceux de ces établissements d'éducation surveillée qui reçoivent des pensionnaires appartenant à la catégorie de ceux qui sont envoyés à Aniane, un risque spécial pour les tiers résidant dans le voisinage, lesquels ne bénéficient plus des garanties qui résultaient pour eux des règles de discipline anciennement en vigueur ; qu'il suit de là que la responsabilité du service public en raison des dommages causés aux tiers dont il s'agit par les pensionnaires de ces établissements ne saurait être subordonnée à la preuve d'une faute commise par l'administration, mais découle des conditions mêmes dans lesquelles fonctionne le service », le Conseil d'Etat confirme la décision du tribunal administratif de Montpellier qui avait accordé au sieur Thouzellier réparation du préjudice par lui subi. Cet arrêt constitue une application particulièrement nette de la théorie du risque comme fondement de la responsabilité de l'Etat.

2°) *Appréciation.*

Pourquoi le Conseil d'Etat se refuse-t-il à se placer sur le terrain de la faute ? Assimilant l'institution d'éducation surveillée à un instituteur, la victime aurait pu prétendre faire jouer la loi du 5 avril 1937 : elle aurait eu alors à prouver une faute de surveillance soit de l'éducateur responsable de la promenade, soit de l'institution elle-même. Mais, à supposer qu'une telle faute pût

(72) C. E., 3 février 1956, *Ministre de la Justice contre THOUZELLIER*, D., 1956, J., p. 596, note AUBY ; J. C. P., 1956, II, 9608, note LÉVY ; R. D. P., 2^e sem., 1956, p. 854, note WALINE ; Rev. prat. dr. adm., 1956, p. 51, note F. P. BENOIT.

être relevée, le Conseil d'Etat, pour en apprécier la portée, aurait dû formuler un jugement sur un système pénitentiaire introduit à titre expérimental par le législateur et caractérisé précisément par une surveillance moins stricte. Le qualifier faute revenait donc à critiquer le législateur, ce qui sort de la compétence du juge (73). La seule faute susceptible de fonder la responsabilité était donc le retard dans l'alarme donnée aux services de police : cette faute n'étant pas établie, le Conseil d'Etat ne pouvait que rejeter la demande d'indemnisation ou l'accueillir sur un autre fondement que la faute.

Le Conseil d'Etat est donc amené à se fonder sur l'idée de risque : les méthodes nouvelles de rééducation créent un risque spécial pour les personnes résidant à proximité des établissements où elles sont pratiquées. Indépendamment de toute faute, l'administration est responsable des conséquences dommageables que ce risque peut entraîner pour ces tiers.

Le système de la responsabilité sans faute ou pour dommage anormal applicable aux dommages causés à des tiers du fait de la puissance publique n'est pas une innovation très récente de la jurisprudence administrative (74). Toutefois, la reconnaissance d'une telle responsabilité reste exceptionnelle. Le Conseil d'Etat prend bien soin de le préciser par un arrêt du même jour que l'arrêt *Thouzellier*, l'arrêt *Département de la Somme* (75), à l'occasion d'un dommage causé par un aliéné évadé d'un hôpital psychiatrique : « Les conditions dans lesquelles s'est évadé le jeune N... attestent l'insuffisance de la surveillance dont il était l'objet ; cette insuffisance a constitué en l'espèce une faute lourde et engage par suite la responsabilité du département ». Donc, la responsabilité pour faute reste le principe. Pour M. BÉNOIT, la position du Conseil d'Etat s'explique par les incertitudes de la distinction entre tiers et usagers dans le droit commun de la responsabilité administrative : « Le moment n'est pas encore venu de proclamer que tout tiers a droit au système de la responsabilité sans faute tant que l'on n'est pas encore à même de définir exactement le tiers par rapport à l'usager auquel doit s'appliquer la responsabilité pour faute » (76).

Quoi qu'il en soit, le Conseil d'Etat utilise la notion de risque

(73) Certes, les modalités des méthodes pénitentiaires ont été organisées par l'administration, et le Conseil d'Etat aurait pu les apprécier. Mais le juge administratif a estimé que ces modalités n'étaient que l'application d'un texte législatif inspirateur des méthodes nouvelles, l'ordonnance du 2 février 1945.

(74) C.E., 28 mars 1919, *REGNAULT-DESROZIERS*, S., 1919, III, 25 ; C.E., 30 novembre 1923, *COUTÉAS*, D., 1923, III, 59, concl. RIVET ; C.E., 24 décembre 1926, *WALTHER*, S., 1927, III, 35 ; C.E., 14 janvier 1938, *Société des Produits Laitiers Lalleurette*, D., 1938, III, 41, note ROLLAND ; C.E., 24 juin 1949, *LECOMTE* et *DARANTY*, J.C.P., 1949, II, 5092, concl. BARBET, note GEORGE.

(75) C.E., 3 février 1956, *Département de la Somme*, J.C.P., 1956, II, 9608.

(76) Note Rev. prat. dr. adm., précité.

anormal pour fonder la responsabilité sans faute : accumulation d'explosifs dans des immeubles ou des moyens de transport de l'administration comportant des dangers exceptionnels pour les personnes et les biens se trouvant à proximité, travaux publics, plus généralement installation ou utilisation par le service public de produits, appareils ou engins dangereux. La réparation résulte alors de la responsabilité administrative du fait des choses dangereuses.

L'arrêt Thouzellier marque une étape nouvelle de la construction jurisprudentielle en ce qu'il semble reconnaître une responsabilité « du fait des êtres dangereux ». Ne parle-t-il pas « des pensionnaires appartenant à la catégorie de ceux qui sont envoyés à Aniane », c'est-à-dire que le risque anormal était lié à la présence dans un même lieu d'adolescents susceptibles de causer des dommages s'ils échappent à la surveillance de l'administration et alors que cette surveillance, par suite des méthodes éducatives pratiquées, était impuissante à prévenir les évasions. L'élément dangereux consiste donc non dans les pensionnaires pris individuellement, mais dans leur rassemblement au sein d'un établissement administratif. Le danger créé par l'administration ne présente un caractère anormal que pour les voisins qui courent un risque particulier du fait de cette proximité même.

La plupart des auteurs approuvent la solution de l'arrêt Thouzellier en ce qu'elle garantit efficacement les particuliers. Cependant MM. LÉVY et WALINE posent le problème des limites dans l'espace et dans le temps de la responsabilité sans faute du fait des évadés, problème qui leur paraît insuffisamment résolu par l'arrêt du 3 février 1956 (77). Il est difficile d'admettre que seuls les tiers résidant dans le voisinage courent un risque. Que se passerait-il si les deux pensionnaires avaient sauté dans un train et avaient cambriolé une maison à Paris ? La victime ne pourrait-elle pas invoquer le bénéfice de la responsabilité pour risque ? Non, dirait-on, parce que le risque était infiniment moindre du fait de l'éloignement. Ne faut-il pas substituer dès lors, à l'idée de proximité dans l'espace, celle de proximité dans le temps ou même de facilité d'accès ? Il importe de préciser et d'étendre la notion de voisinage : la « zone de risque spécial », écrit M. WALINE, « n'est nullement une zone de quelques kilomètres exactement concentrique au point d'évasion, mais se prolonge jusqu'à plusieurs centaines de kilomètres le long des voies ferrées... Ne vaut-il pas mieux abandonner franchement l'idée de lier le concept de risque à celui de voisinage et parler plutôt de responsabilité du fait d'une activité anormalement dangereuse » ?

(77) LÉVY, note au J. C. P., précitée : WALINE, note dans R. D. P., précitée.

De même, qu'aurait décidé le Conseil d'Etat si les évadés, après s'être cachés un mois ou deux, avaient commis leur vol après ce laps de temps ? Il aurait été difficile d'engager alors la responsabilité de l'administration. M. WALINE propose de faire appel dans cette hypothèse à l'idée de préjudice indirect : l'Etat ne saurait répondre de méfaits commis longtemps après l'évasion et qui ne peuvent avoir avec celle-ci qu'un rapport indirect, mais il doit répondre de ceux qui, commis immédiatement après celle-ci, sont inspirés à l'évadé par le désir de se procurer les premières ressources dont il a besoin et ont ainsi un rapport direct avec l'évasion.

Ce sont ces limites dans l'espace et dans le temps qu'il appartiendra à la jurisprudence de déterminer dans l'avenir.

B. — *Une extension des solutions de l'arrêt Thouzellier aux institutions privées recevant des mineurs est-elle possible ?*

L'arrêt Thouzellier a soulevé une vive émotion chez les directeurs d'établissements privés, inquiets de voir le Conseil d'Etat admettre une responsabilité administrative sur le seul fondement du risque créé par les méthodes libérales de l'ordonnance du 2 février 1945. En effet, les mêmes enfants sont reçus dans les établissements privés et les institutions publiques, les mêmes méthodes y sont appliquées, donnant naissance aux mêmes risques. Les tribunaux judiciaires pourraient être amenés à donner des solutions identiques en cas de dommages causés par un mineur évadé d'un établissement privé, donc à accroître notablement sa responsabilité.

Mais la doctrine et la jurisprudence judiciaire se sont toujours refusées à admettre l'idée de risque comme fondement de la responsabilité civile (78). La théorie du risque est aujourd'hui en défaveur dans la doctrine. La jurisprudence civile continue en principe à exiger une faute : elle se sépare sur ce point de la jurisprudence administrative, beaucoup plus accessible à l'idée de risque.

C'est ce qu'exprime M. RAYNAUD à propos de l'arrêt Thouzellier : « Une telle solution ne serait certainement pas possible s'il s'agissait de la responsabilité d'établissements privés. En effet, si le Conseil d'Etat a pu s'affranchir des règles du Code civil lors-

(78) Cf. notamment RIPERT et BOULANGER, *op. cit.*, tome II, p. 319 et s., et MAZEAUD et TUNC, *op. cit.*, 5^e édition, 1957, tome I, p. 420 et s.

qu'il s'agit des dommages causés par le fait des personnes que l'Etat emploie dans le service public, les tribunaux judiciaires appelés à apprécier la responsabilité des établissements privés ne pourraient éluder les règles légales de la responsabilité civile. Or, dans le cas particulier du dommage causé par un enfant ou un adolescent pensionnaire d'un établissement privé de rééducation, cet établissement ne pourrait être responsable que sur la base d'une faute personnelle à lui imputable et établie par la victime... A supposer que l'établissement puisse être considéré comme instituteur au sens de l'article 1384, la situation serait la même, et cet établissement ne répondrait des dommages causés par ses « élèves » que si une faute était établie à sa charge comme l'exige formellement la loi du 5 avril 1937 » (79).

Impeccable sur le plan des principes, ce raisonnement est moins satisfaisant sur le plan pratique. Les méthodes libérales pratiquées font courir les mêmes risques aux tiers, que les mineurs public. Si aucune faute ne peut être prouvée, la victime du dommage risquera de ne pas être indemnisée. Il y a là une divergence choquante entre les jurisprudences administrative et judiciaire : il conviendrait au moins, tout en reconnaissant la primauté de l'idée de faute, de prendre subsidiairement en considération celle de risque si aucune faute ne pouvait être établie.

Telles sont les solutions théoriques qu'on peut apporter aux divers problèmes soulevés par la responsabilité des associations de sauvegarde et de leur personnel du fait des mineurs dont elles ont la garde. En pratique, la grande variété des cas d'espèces conduira à préciser certains détails encore obscurs. Il appartiendra à la jurisprudence non seulement de déterminer avec exactitude et compréhension l'acte fautif engageant la responsabilité des éducateurs et des organismes qui les emploient, mais aussi de définir dans quelle mesure l'idée de risque peut servir de fondement à cette responsabilité.

SOUS-SECTION III

Les régimes particuliers de responsabilité

Certains textes, certaines pratiques dérogent au droit commun de la responsabilité en ce qui concerne les établissements privés recevant des mineurs inadaptés. Les textes sont essentiellement la loi du 30 octobre 1946 sur la prévention et la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles et le décret du 29 novembre 1951 portant application de cette loi aux

(79) Note P. R. dans *Sauvegarde*, n° 5-6, mai - juin 1956, p. 528-529.

pupilles de l'Education surveillée. Les pratiques sont les clauses de non-responsabilité et les assurances de responsabilité.

La pratique des clauses de non-responsabilité est assez rare. Une telle clause ne saurait jouer en matière délictuelle : il a été jugé que la déclaration par laquelle des parents, confiant leur enfant à une œuvre, déchargent celle-ci de toute responsabilité, ne peut libérer l'œuvre de la faute qu'elle a commise en ne prenant pas les mesures suffisantes pour empêcher l'enfant de pénétrer dans une pièce dangereuse d'où il est tombé par une fenêtre dans un fossé (80). En revanche, la jurisprudence admet les clauses de non-responsabilité dans le contrat liant des parents à une œuvre de bienfaisance. De même, une œuvre plaçant des mineurs chez un particulier peut par ce moyen se libérer de la responsabilité qui pèse sur elle en vertu de l'article 1384, al. 5.

La législation relative aux accidents du travail et l'assurance de responsabilité méritent de retenir plus longuement notre attention.

§ 1. — LA LÉGISLATION RELATIVE AUX ACCIDENTS DU TRAVAIL

La loi du 30 octobre 1946 considère comme accident du travail « l'accident survenu par le fait ou à l'occasion du travail à toute personne salariée ou travaillant à quelque titre ou en quelque lieu que ce soit pour un ou plusieurs employeurs ou chefs d'entreprise ». Bénéficient également de cette loi les « pupilles de l'Education surveillée pour les accidents survenus par le fait ou à l'occasion d'un travail commandé ». Aux termes du décret du 29 novembre 1951, « sont considérés comme pupilles de l'Education surveillée les mineurs de 21 ans de l'un ou l'autre sexe confiés par décision de justice aux établissements d'accueil, d'observation ou de rééducation gérés soit par le ministère de la Justice, soit par une institution privée habilitée en application des textes visant la protection des dits mineurs et contrôlée par le ministère de la Justice, et qui sont soumis au régime de l'internat ». Il est donc certain que le personnel appointé des associations régionales, ainsi que les mineurs en internat, bénéficient de cette législation pour les accidents survenus par le fait ou à l'occasion d'un travail commandé. En revanche, les mineurs confiés aux associations régionales par leurs parents ou par décision administrative, les mineurs placés dans des familles par l'intermédiaire des associations et les mineurs vivant en foyer de semi-liberté, sont exclus du bénéfice de la législation des accidents du travail.

Cette législation présente d'incontestables avantages. Elle per-

(80) Alger, 23 juillet 1924, D. II., 1924, 587.

mel, par exemple, à un membre appointé du personnel d'une association régionale victime d'un dommage et notamment d'un accident causé par un mineur, d'obtenir à titre de réparation le versement d'une indemnité forfaitaire toutes les fois que l'accident est arrivé à l'occasion de son travail, en particulier pendant le temps qu'il passe professionnellement dans l'établissement qui l'emploie : cette indemnité lui est versée sans qu'il ait à prouver la faute d'autrui, origine de l'accident. Elle n'est même pas diminuée par l'existence à sa charge d'une faute personnelle, pourvu qu'elle ne soit pas intentionnelle. En revanche, la victime ou ses ayants droit doivent se contenter des indemnités prévues par la législation, même si elles sont insuffisantes pour réparer l'intégralité du préjudice causé : la victime ne pourrait demander la réparation du préjudice que si l'accident avait été causé par un tiers autre que l'employeur ou ses préposés.

Les mêmes principes s'appliquent aux accidents survenus aux mineurs à l'occasion ou au cours d'un travail commandé. Aux termes d'une circulaire conjointe des ministères de la Justice et de la Santé Publique, en date du 5 septembre 1952, il faut entendre par travail commandé « tout travail rémunéré ou non, quelle qu'en soit la nature, imposé au pupille par l'établissement ou la personne qui a autorité sur lui : travail à l'atelier, travail agricole (81), cours théoriques et pratiques d'enseignement professionnel et travaux relevant d'un service général de l'établissement. Sous réserve de l'appréciation des juridictions de Sécurité Sociale, la notion de travail commandé semble s'étendre aux activités dirigées auxquelles le pupille est astreint ». Ainsi, les mineurs victimes d'accidents bénéficient tantôt de la législation des accidents du travail si c'est au cours d'un travail économiquement productif qu'ils ont été accidentés, tantôt des règles de la responsabilité civile de droit commun si l'accident s'est produit au cours d'une autre occupation. Sont assimilés aux accidents du travail les accidents subis en se rendant au lieu du travail ou en en revenant.

Lorsque l'accident du travail est dû à une faute de l'association, celle-ci est affranchie de la responsabilité de droit commun. Cette immunité est la contre-partie de ses charges de cotisations à la Sécurité Sociale. Elle s'étend aux membres du personnel de l'association qui seraient eux-mêmes en faute. Toutefois, si cette faute est inexcusable, la victime est en droit de réclamer une indemnité supérieure au forfait légal : le complément serait à la charge de l'association dont la faute inexcusable aurait été établie, sauf pour elle à se retourner contre son agent, auteur de la faute. L'immunité ne s'étend pas aux tiers étrangers à l'association régio-

(81) Cf. Avis du Conseil d'Etat Section Sociale, 5 juillet 1949.

nale : ils répondent entièrement de l'accident du travail que leur faute aurait causé (82).

§ 2. — LES ASSURANCES

Les associations régionales ont cherché, par la conclusion de contrats, à se garantir des risques de toutes sortes qu'elles courent dans l'accomplissement de leur mission. Les assurances sont aujourd'hui inutiles dans le domaine couvert par la législation des accidents du travail et absorbé dans la Sécurité Sociale : l'exclusion de ces risques a conduit les associations régionales à demander la révision des polices d'assurances contractées avant qu'ils ne soient pris en charge par la Sécurité Sociale ou avant l'extension du domaine des accidents du travail par la loi du 30 octobre 1946.

Mais les autres risques à assurer ne sont pas négligeables. En premier lieu, l'assurance doit couvrir le « risque-liers », c'est-à-dire les dommages causés à des personnes étrangères à l'association par les mineurs ou le personnel salarié. Il y a même intérêt dans la mesure du possible à garantir l'association pour les accidents à l'origine desquels il y aurait une faute lourde commise par un mineur ou un membre du personnel : seule la faute intentionnelle ne sera pas couverte. Devront être assurés également les dommages subis par les mineurs en dehors d'un travail commandé. L'association effectuant des placements dans les familles doit veiller à ce que la garantie stipulée dans l'assurance s'étende aux dommages causés par l'enfant pendant le placement dans la mesure où ces dommages pourraient engager la responsabilité de l'association et aux dommages subis par l'enfant dans des conditions susceptibles d'engager la même responsabilité.

En dehors de ces assurances de responsabilité, les associations régionales souscrivent le plus souvent des assurances-accidents permettant le versement d'une indemnité forfaitaire aux mineurs victimes d'accidents, même quand ceux-ci n'engagent pas la responsabilité de l'association et quand ils sont survenus en dehors d'un travail pris en charge par la Sécurité Sociale. La loi du 11 août 1943 rend d'ailleurs cette assurance obligatoire pour les élèves des établissements publics d'enseignement : elle doit couvrir « les accidents dont ils seraient victimes au cours des activités auxquelles ils sont amenés à se livrer à l'occasion de la fréquentation de ces établissements ». Cette obligation paraît s'appliquer aux mineurs confiés aux associations régionales dans la mesure où ils fréquentent des classes publiques relevant du ministère de l'Education Nationale : l'absence d'assurance suffirait, indépen-

(82) Cf. SAVATIER, *art. cit.*, p. 397-398.

damment de toute autre faute, à engager la responsabilité de l'association.

La plupart des associations régionales sont assurées contre l'incendie et contre les accidents de véhicules. Leurs administrateurs sont garantis des dommages pouvant résulter de leurs déplacements. Leurs biens mobiliers et immobiliers sont également l'objet de diverses assurances. Les polices stipulent qu'aucune reconnaissance de responsabilité ou transaction n'est opposable à la compagnie, à moins qu'elles n'y ait formellement donné son acquiescement, et que l'assureur se réserve la direction du procès. avec, par exemple, le droit d'interjeter l'appel s'il l'estime nécessaire malgré le refus de l'assuré.

Le développement des conventions de responsabilité, en particulier des contrats d'assurances a profondément modifié en pratique le règlement de ces problèmes. Désormais, l'association de sauvegarde assignée devant un tribunal comme civilement responsable est le plus souvent représentée par une compagnie d'assurances qui répond pour elle. Le paiement des primes d'assurances constitue une charge assez lourde pour les associations aux finances précaires.

SECTION I

La situation des mineurs confiés aux Associations Régionales au regard du droit du travail

Les mineurs confiés aux associations régionales relèvent du droit du travail dans la mesure où ils se préparent à exercer effectivement une activité professionnelle. Or, on sait que la réinsertion des mineurs inadaptés dans une communauté normale de travail est un des objectifs primordiaux de tous les organismes de réadaptation, en particulier des associations de sauvegarde. Dans cet ordre d'idées, deux séries de problèmes se posent : la formation professionnelle des mineurs en internat et la formation de relations individuelles de travail entre les mineurs et leurs maîtres et employeurs.

§ 1. — LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES MINEURS EN INTERNAT

La plupart des centres de rééducation relevant des associations régionales dispensent à leurs pensionnaires un enseignement professionnel.

L'orientation professionnelle s'effectue dans le cadre du centre d'observation. Mais le mineur placé en centre d'observation peut

avoir déjà subi dans un centre public ou privé d'orientation les examens médicaux et psychotechniques destinés à déceler ses aptitudes et contre-indications professionnelles.

Les centres de rééducation dispensant un enseignement professionnel ont le statut d'écoles d'enseignement technique privées (loi du 25 juillet 1919) ou de centres d'apprentissage privés (loi du 21 février 1949). Une reconnaissance ou habilitation par l'Enseignement technique est généralement sollicitée : elle permet aux centres de bénéficier du versement de la taxe d'apprentissage. L'inspection des établissements privés d'enseignement technique est assurée par des fonctionnaires relevant du ministre de l'Education Nationale. L'Etat peut participer, sous forme de bourses ou de subventions, aux dépenses de fonctionnement des écoles reconnues.

Le produit de la taxe d'apprentissage imposée aux entreprises en vue de répartir entre elles la charge de la formation professionnelle et d'assurer le financement des institutions est versée notamment aux associations régionales en tant qu' « œuvres ayant pour objet la rénovation de l'apprentissage ou la préparation des enfants à une profession industrielle ou commerciale » (article 34 du décret-loi du 20 juillet 1934).

§ 2. — LES RELATIONS INDIVIDUELLES DE TRAVAIL EXISTANT ENTRE LES MINEURS ET LEURS MAÎTRES OU EMPLOYEURS

La formation professionnelle sous forme d'apprentissage scolaire n'intéresse que les mineurs pensionnaires d'internats de rééducation. Mais les associations de sauvegarde gèrent des services où les mineurs exercent effectivement une activité professionnelle : c'est le cas des comités de patronage, services de placement essentiellement rural, et des foyers de semi-liberté, centres d'hébergement pour mineurs rééduqués travaillant à l'extérieur comme apprentis ou comme ouvriers.

La législation protectrice des mineurs s'applique naturellement à ces enfants. Ils ne sauraient exercer aucun travail avant l'âge de 14 ans (art. 2, L. II, C. du Trav.). Les mesures tendant à assurer plus strictement la moralité et la sécurité des conditions du travail (rat. 55, 56, 71 à 76, L. II, C. du Trav.) et à prohiber l'exercice de certains métiers dangereux sont applicables aux mineurs relevant des associations régionales comme à tous les autres mineurs.

Les contrats d'apprentissage et de travail conclus entre les mineurs et leurs maîtres ou employeurs sont régis par le droit commun des relations de travail : les dispositions du Code du Travail s'appliquent à ces relations en matière d'exécution, de

durée, d'hygiène, de sécurité, de rémunération et de cessation du travail.

Deux questions méritent toutefois une étude spéciale en raison de la situation particulière des mineurs dont il s'agit : la formation des relations de travail et la destination du salaire touché par les mineurs.

A. — *La conclusion des contrats d'apprentissage et de travail*

En matière de contrat d'apprentissage, des conditions de capacité sont imposées aux parties. En particulier, l'apprenti doit être libéré de l'obligation scolaire. Le contrat est passé entre le maître et l'apprenti si celui-ci est majeur, ou avec le représentant légal de l'apprenti lorsque celui-ci est mineur : le père, la mère, lorsque le père est hors d'état de manifester sa volonté, le tuteur, le juge de paix, lorsqu'il s'agit d'enfants abandonnés, représentent le mineur au contrat (art. 3-3°, L. I, C. du Trav.). La signature du mineur n'est pas exigée pour la perfection du contrat.

Or, quel est le « représentant légal » d'un mineur confié à une association régionale ? Il semble que le droit de conclure un contrat d'apprentissage soit lié à l'exercice de la puissance paternelle. C'est le caractère éducatif de l'apprentissage : si les parents du mineur ont été déchus de leurs droits de puissance paternelle en vertu de la loi du 24 juillet 1889, il appartiendrait à la personne ou à l'institution à laquelle ont été dévolus ces droits de conclure le contrat. Si les mineurs ont été confiés à une association régionale en exécution d'un autre texte que la loi de 1889, le père conserverait le droit de placer son fils en apprentissage. Cette solution est critiquable : le père n'est souvent que le chef nominal d'un foyer dissocié et il serait fâcheux de subordonner à son agrément le véritable départ dans la vie d'un mineur. Il serait préférable que l'association de sauvegarde, ou le directeur du foyer de semi-liberté qui assure la garde de l'enfant passe, en son nom, tout contrat d'apprentissage, éventuellement après avis du juge des enfants si le mineur a été confié à l'association par décision de justice. L'intérêt bien compris de l'enfant justifie cette solution, d'ailleurs appliquée dans la pratique.

Les données du problème sont assez voisines en ce qui concerne le contrat de travail. D'après les principes du droit civil, le contrat de travail doit être conclu par le représentant légal du mineur sans que celui-ci participe personnellement au contrat. Mais cette règle n'est pas observée en pratique : le mineur passe lui-même son contrat de travail, qui engage directement sa personne physique. Toutefois, le contrat passé par le mineur seul serait irrégulier : le consentement au moins tacite du titulaire de

la puissance paternelle, qui a vocation à gouverner la personne de l'enfant, est exigé. La conclusion du contrat de travail du mineur suppose donc le concours de celui-ci et de la personne chargée de le protéger. Ici encore, c'est l'association régionale qui, dans notre hypothèse, protège le mineur, bien qu'elle ne soit pas investie des droits de puissance paternelle et que ses prérogatives se bornent au droit de garde : il faut décider néanmoins que le mineur passe seul son contrat de travail, mais sous réserve de l'approbation du directeur du foyer de semi-liberté, c'est-à-dire de l'association régionale. C'est également la solution de la pratique.

B. — *La destination des salaires
touchés par les mineurs confiés aux associations régionales*

Du point de vue du droit civil, le mineur vivant dans sa famille, sous le régime de l'administration légale ou de la tutelle, ne peut recevoir le paiement de son salaire : celui-ci doit être versé à l'administrateur ou au tuteur qui peuvent seuls en régler l'emploi. En fait, le salaire est directement payé au mineur. Le Code Civil fait d'ailleurs échapper les salaires au droit de jouissance légale quand le mineur accomplit un travail séparé.

Que deviennent les salaires perçus par les mineurs confiés aux associations régionales et travaillant en dehors ? Une fraction de salaire est remise au mineur comme argent de poche. Une autre fraction est prélevée par l'association à titre de contribution à l'entretien du mineur : celui-ci paie en quelque sorte sa pension dans le foyer de semi-liberté qui l'héberge. Enfin, le reste constitue un pécule qui sera à l'enfant lors de sa libération définitive.

L'intervention des parents dans les relations de travail de leurs enfants confiés à une association régionale est donc pratiquement nulle. L'association remplace, non en droit, mais en fait, les parents. Bien que juridiquement contestable, cette solution présente d'évidents avantages pratiques.

Les mêmes principes doivent inspirer la solution de difficultés particulières : le mineur âgé de moins de 16 ans peut certainement adhérer à un syndicat, sauf opposition de l'association régionale (art. 6, L. III, C. du Trav.). Le mineur agissant seul peut être autorisé par le Conseil des Prud'hommes à se concilier, à demander ou à défendre devant lui (art. 71, L. IV, C. du Trav.). Enfin, le mineur doit être autorisé par la personne chargée de sa protection légale, en l'espèce l'association régionale, à s'embarquer pour la première fois : une fois autorisé, il peut contracter seul d'autres engagements (art. 110, C. du Trav.).

La garde des mineurs assurée par les associations régionales n'est pas un simple fait matériel. C'est à la fois une obligation légale et un droit d'où résultent des prérogatives — exercice d'une partie de la puissance paternelle, détermination de l'activité professionnelle du mineur — et des charges — responsabilité du fait des mineurs.

La condition juridique des mineurs confiés aux associations régionales se différencie de celle des mineurs ordinaires en ce que l'autorité qui pèse sur eux n'est plus celle de leurs parents, mais celle de l'association régionale. Le fait même que les mineurs soient confiés à celle-ci indique que les parents, éducateurs naturels, n'ont pas pu ou pas voulu assurer à leurs enfants des conditions de vie matérielles et morales satisfaisantes. Volontaire ou involontaire, cette carence justifie l'effacement momentané de l'autorité parentale au profit de l'association régionale, véritable tuteur de fait.

A P P E N D I C E

LA NOUVELLE LEGISLATION DE PROTECTION DE L'ENFANCE : LES REFORMES DE DECEMBRE 1958 ET JANVIER 1959

Le droit de l'enfant vient d'être sensiblement modifié par une série de textes importants. Mettant à profit la faculté qui lui était offerte par la Constitution de légiférer par ordonnance, le premier Gouvernement de la V^e République a réalisé en quelques semaines des réformes projetées de longue date, mais dont la lenteur des travaux parlementaires avait jusqu'à présent retardé l'aboutissement. Dix ordonnances ou décrets ont ainsi vu le jour entre le 22 décembre 1958 et janvier 1959 :

- ordonnance n° 58-1274 du 22 décembre 1958 relative à l'organisation des juridictions pour enfants et décret n° 58-1287 du même jour portant application de cette ordonnance et fixant le ressort des tribunaux pour enfants (1) ;
- ordonnance n° 58-1298 du 23 décembre 1958 modifiant notamment certains articles du Code Pénal (2) ;
- ordonnance n° 58-1300 du 23 décembre 1958 modifiant l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante et l'article 69 du Code Pénal (3) ;
- ordonnance n° 58-1301 du 23 décembre 1958 relative à la protection de l'enfance et de l'adolescence en danger (4) ;
- ordonnance n° 58-1306 du 23 décembre 1958 portant modification du régime de l'adoption et de la légitimation adoptive (5) ;

(1) *J. O.*, 23 décembre 1958, p. 11559 et 11607.

(2) *J. O.*, 24 décembre 1958, p. 11761.

(3) *J. O.*, 24 décembre 1958, p. 11768.

(4) *J. O.*, 24 décembre 1958, p. 11770.

(5) *J. O.*, 25 décembre 1958, p. 11806.

- ordonnance n° 59-34 du 5 janvier 1959 modifiant et complétant le titre III du Livre II du Code de la Santé Publique (6) ;
- ordonnance n° 59-35 du 5 janvier 1959 modifiant et complétant le Code de la Famille et de l'Aide Sociale en ce qui concerne la protection de l'enfance (7) ;
- décret n° 59-100 du 7 janvier 1959 relatif à la protection morale de l'enfance en danger (8) ;
- décret n° 59-101 du 7 janvier 1959 modifiant et complétant le Code de la Famille et de l'Aide Sociale en ce qui concerne la protection de l'enfance (9).

Dans le cadre de notre étude, quatre textes nous paraissent présenter un moindre intérêt :

- l'ordonnance n° 58-1306 du 23 décembre 1958 donne une nouvelle rédaction aux articles 344, 346 à 370 du Code Civil relatif à l'adoption et à la légitimation adoptive ;
- l'ordonnance n° 59-34 du 5 janvier 1959 modifie et complète le titre III du Livre II du Code de la Santé Publique par la rédaction d'un nouvel article L. 205 et l'adjonction d'un article 208. L'article 208 édicte des pénalités contre les directeurs de maisons d'enfants à caractère sanitaire qui se seraient dispensés de solliciter une autorisation pour l'ouverture de leur établissement, en auraient continué l'exploitation, malgré une décision de fermeture ou auraient mis ou tenté de mettre obstacle au contrôle des fonctionnaires de la Santé Publique et du Préfet. En cas de récidive, le tribunal pourra ordonner la fermeture de l'établissement et interdire au directeur fautif d'exercer ses fonctions.
- l'ordonnance n° 59-35 du 5 janvier 1959 modifie, abroge ou remplace les articles 50, 93, 95 à 99, 114, 210 et 225 du Code de la Famille et de l'Aide Sociale. Les nouveaux textes accroissent la protection par l'Aide Sociale à l'enfance des mineurs placés hors du domicile paternel : « est désormais placé sous la protection de l'autorité publique, tout mineur hébergé collectivement ou isolément hors du domicile de ses parents jusqu'au quatrième degré ou de son tuteur lorsqu'il n'est pas protégé par les dispositions du Code de la Santé Publique ou par celles qui visent des établissements soumis à une réglementation particulière (art. 93 nouveau). L'inobservation des formalités requises par les particuliers, sociétés ou groupements désirant héberger des enfants, entraîne des

(6) *J. O.*, 6 janvier 1959, p. 318.

(7) *J. O.*, 6 janvier 1959, p. 319.

(8) *J. O.*, 8 janvier 1959, p. 600.

(9) *J. O.*, 8 janvier 1959, p. 601.

pénalités renforcées (art. 99 nouveau). Des dispositions spéciales concernent le contrôle des œuvres d'adoption (art. 100-1 et 100-2) ;

- le décret n° 59-101 du 7 janvier 1959 modifie le Code de la Famille et de l'Aide Sociale en ce qui concerne la protection de l'enfance : enfants surveillés (art. 46), recueillis temporairement (art. 48), en garde (art. 49). Des foyers destinés à accueillir les enfants confiés à l'Aide Sociale sont prévus dans chaque département par le nouvel article 66. Le nouvel article 115 impose la nécessité d'un contrat de placement entre le particulier ou l'association qui effectue le placement et le chef de famille ou d'établissement à qui le mineur est confié.

Les autres réformes méritent une étude plus détaillée.

I. - Les textes modifiant l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

Ces textes sont au nombre de trois : ordonnance n° 58-1274 du 22 décembre 1958, décret n° 58-1287 du même jour et ordonnance n° 58-1300 du 23 décembre 1958.

Il s'agit là moins de modifications de fond que de réformes nécessitées par la nouvelle organisation judiciaire : on sait, en effet, que l'ordonnance n° 58-1274 du 22 décembre 1958 a refondu complètement cette organisation en substituant aux tribunaux de première instance des tribunaux de grande instance et aux justices de paix et tribunaux cantonnaux des tribunaux d'instance.

Les juridictions pour enfants se trouvent-elles affectées par cette réforme ? L'ordonnance n° 58-1274 du 22 décembre 1958 abroge les articles 4, 12, 23 (al. 1, 2 et 4), et 24 (al. 4 et 5) de l'ordonnance du 2 février 1945. Désormais, il existe au siège de chacun des tribunaux de grande instance figurant sur une liste fixée par décret un tribunal pour enfants et un ou plusieurs juges des enfants. Les compétences territoriales du juge des enfants et du tribunal pour enfants s'étendent non plus au territoire du département, mais au ressort du tribunal de grande instance du siège et aux ressorts des tribunaux de grande instance limitrophes fixés par décret.

Le décret n° 58-1274 du 22 décembre 1958 a précisément fixé les ressorts des tribunaux pour enfants. Prenons un exemple : dans l'ancien système, il existait des tribunaux pour enfants à Briey, Charleville, Epinal, Nancy et Verdun, rattachés à la Cour d'Appel de Nancy. Il y avait donc un tribunal pour enfants par département, deux en Meurthe-et-Moselle pour des raisons démo-

graphiques. Dans le nouveau système, les mêmes tribunaux subsistent, mais leurs ressorts s'étendent respectivement aux limites territoriales des tribunaux de grande instance de Briey, Mézières, Epinal, Saint-Dié, Nancy et Bar-le-Duc - Verdun. Il y a donc deux tribunaux pour enfants en Meurthe-et-Moselle pour deux tribunaux de grande instance, un dans les Ardennes pour un tribunal de grande instance. En revanche, le ressort du tribunal pour enfants d'Epinal couvre celui des tribunaux de grande instance d'Epinal et de Saint-Dié et le ressort du tribunal pour enfants de Verdun couvre celui des tribunaux de grande instance de Verdun et Bar-le-Duc. Pratiquement, rien n'est changé en matière de juridictions pour enfants dans le ressort de la Cour d'appel de Nancy.

Les autres dispositions de l'ordonnance n° 58-1274 du 22 décembre 1958 (choix du juge des enfants, composition des tribunaux pour enfants, magistrats chargés des affaires de mineurs à la Cour d'Appel, appel des décisions du juge des enfants et du tribunal pour enfants) n'apportent aucun élément nouveau : elles se bornent à adapter les termes de l'ordonnance du 2 février 1945 à la nouvelle organisation judiciaire.

Pour sa part, l'ordonnance n° 58-1300 du 23 décembre 1958 apporte à l'ordonnance du 2 février 1945 les modifications de forme imposées par l'entrée en vigueur du nouveau Code de procédure pénale. Elle est entrée en application dans les conditions prévues à l'article 10 de l'ordonnance n° 58-1296 du 23 décembre 1958 modifiant et complétant le Code de procédure pénale, c'est-à-dire le 2 mars 1959.

II. - L'ordonnance n° 58-1298 du 23 décembre 1958 modifiant certains articles du Code Pénal.

Seuls sont à considérer ici les articles 25, 30, 31 et 42 de cette ordonnance.

L'article 25 modifie l'article 312 du Code Pénal relatif aux coups et blessures ou sévices volontaires sur la personne des enfants (loi du 19 avril 1898 et loi du 13 avril 1954). L'alinéa 6 de cet article devient : « Quiconque aura volontairement fait des blessures ou porté des coups à un enfant au-dessous de l'âge de quinze ans accomplis ou qui l'aura volontairement privé d'aliments ou de soins au point de compromettre sa santé, ou qui aura commis à son encontre toute autre violence ou voie de fait à l'exclusion des violences légères sera puni d'un emprisonnement d'un à cinq ans et d'une amende de 50.000 à 500.000 francs ». Ce texte appelle deux remarques : le champ d'application de l'article est élargi, puisque les « violences et voies de fait » sont

maintenant réprimées : à la notion de coups et blessures est substituée celle, plus générale, de violences. D'autres part, les pénalités sont aggravées, puisque l'ancienne amende était comprise entre 12.000 et 240.000 francs.

L'article 30 ajoute au Code Pénal un article 353-1 réprimant les agissements des personnes ayant incité des parents à abandonner leur enfant né ou à naître, leur ayant à cette fin fait souscrire un acte par lequel ils s'engagent à réaliser l'abandon et s'étant entremis dans un esprit de lucre pour faire recueillir ou adopter un enfant.

L'article 31 incorpore au Code Pénal, sous la forme de deux nouveaux articles (357-1 et 357-2) la loi du 23 juillet 1942 relative à l'abandon de famille. Les pénalités sont aggravées : l'amende est comprise non plus entre 20.000 et 400.000 francs, mais entre 30.000 et 600.000 francs. Aux deux hypothèses classiques d'abandon de famille (père ou mère de famille abandonnant pendant plus de deux mois sans motif grave la résidence familiale et mari abandonnant volontairement pendant plus de deux mois sa femme, la sachant enceinte), le nouvel article 357-1 ajoute expressément le cas prévu par l'article 2-6° de la loi du 24 juillet 1889 que la loi de 1942 ne faisait que mentionner : sont punis « les père et mère qui compromettent gravement par de mauvais traitements, par des exemples pernicieux d'ivrognerie habituelle ou d'inconduite notoire, par un défaut de soins ou par un manque de direction nécessaire, soit la santé, soit la sécurité, soit la moralité de leurs enfants, que la déchéance de la puissance paternelle ait été ou non prononcée à leur égard ». L'article 357-2 accroît également le montant de l'amende frappant la personne négligeant pendant deux mois de verser une pension alimentaire à son conjoint, à ses ascendants ou ses descendants.

L'article 42 remplace l'article 14 de la loi du 16 juillet 1949 sur les publications destinées à la jeunesse. « Il est interdit, sous peine d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 150.000 à 1.500.000 francs, de proposer, de donner ou de vendre à des mineurs de 18 ans les publications de toute nature présentant un danger pour la jeunesse en raison de leur caractère licencieux ou pornographique ou de la place faite au crime. Il est interdit, en outre, d'exposer ces publications à la vue du public en quelque lieu que ce soit et notamment à l'extérieur ou à l'intérieur des magasins ou des kiosques, ou de faire pour elles de la publicité sous quelque forme que ce soit ». Des sanctions plus sévères frappent quiconque aura tenté, par des changements de titres, des artifices de présentation ou de publicité, d'éluder l'application des interdictions prononcées. Le tribunal pourra, en outre, interdire temporairement ou définitivement la publica-

tion du périodique et ordonner dans les mêmes conditions la fermeture de l'entreprise d'édition. En vertu du dernier alinéa de l'article 42, « le directeur de publication ou l'éditeur, à son défaut, l'auteur et, à défaut de l'auteur, les imprimeurs et distributeurs seront poursuivis comme auteurs principaux ».

L'ordonnance n° 58-1298 du 23 décembre 1958 vise, à travers des hypothèses envisagées (violences sur la personne des enfants, incitations à l'abandon de famille, publications jugées dangereuses pour la jeunesse) à assurer une protection matérielle et morale plus efficace des enfants. Une même technique, l'accroissement des pénalités, sert à atteindre ce but. Cette sévérité accrue est d'ailleurs la tendance générale de l'ordonnance.

III. - L'ordonnance n° 58-1301 du 23 décembre 1958 relative à la protection de l'enfance et de l'adolescence en danger.

La réforme apportée par l'ordonnance n° 58-1301 est beaucoup plus substantielle. Ce texte remplace, en effet, les articles 375 à 382 du Code Civil (ordonnance du 1^{er} septembre 1945) relatifs à la correction paternelle et abroge le décret du 30 octobre 1935 relatif à la protection de l'enfance, le 7^o de l'article 2 de la loi du 24 juillet 1889 complété par le décret du 30 octobre 1935, les articles 4 et 5 de la loi du 18 avril 1898, la loi du 11 avril 1908 et l'article 468 du Code Civil. Se trouvent ainsi regroupées dans le Code Civil non seulement les hypothèses de correction paternelle, mais celles de vagabondage, de sauvegarde insuffisante de la santé, de la sécurité, de la moralité ou de l'éducation de l'enfant, de crimes ou délits commis contre des enfants, de prostitution et de correction tutélaire, toutes hypothèses assez voisines visant ce qu'il est convenu d'appeler les enfants « en danger moral ». Ces diverses situations sont désormais englobées dans la formule très générale du nouvel article 375 : « les mineurs de 21 ans, dont la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation sont compromises, peuvent faire l'objet de mesures d'assistance éducative ». La formule est partiellement celle de la loi de 1889, mais sa compréhension est incontestablement plus large.

Autre innovation : les pouvoirs du juge des enfants en la matière. C'est le juge des enfants du domicile ou de la résidence du mineur, de ses parents ou gardien, ou, à défaut, du lieu où le mineur aura été trouvé qui reçoit compétence. Auparavant, les mesures à l'égard du mineur étaient prises soit par le président du tribunal pour enfants (vagabondage et correction paternelle), soit par le président du tribunal civil (loi de 1889), soit par le tribunal civil en chambre du conseil (loi de 1908), soit même par le juge d'instruction et la cour ou le tribunal chargés de

l'affaire (loi de 1898). Il y a là une très heureuse unification, réclamée du reste depuis longtemps (10).

Le juge des enfants compétent est saisi par une requête du père, de la mère, de la personne investie du droit de garde, du mineur lui-même ou du procureur de la République. Le juge des enfants peut également se saisir d'office (art. 375-1). Ces diverses personnes étaient déjà titulaires du droit de saisine en vertu des textes antérieurs. Il faut noter toutefois la possibilité pour le mineur lui-même d'adresser au juge des enfants une demande d'assistance éducative : cette faculté, déjà ouverte en matière de vagabondage (art. 2 du décret du 30 octobre 1935) est généralisée par le législateur. On peut douter de son utilisation par les mineurs. Quoi qu'il en soit, l'intérêt de la réforme consiste surtout en ceci : le juge des enfants ou le procureur de la République auxquels a été signalée une situation génératrice d'un danger moral en puissance peuvent désormais intervenir préventivement dans le cadre de l'assistance éducative en vertu du nouveau texte.

Une fois saisi, le juge des enfants avise de l'ouverture de la procédure les parents ou gardien quand ils ne sont pas requérants ainsi que le mineur s'il y a lieu. Il fait procéder ensuite à une « étude détaillée de la personnalité du mineur, notamment par le moyen d'une enquête sociale, d'examen médicaux, psychiatrique et psychologique, d'une observation du comportement et, s'il y a lieu, d'un examen d'orientation professionnelle ». Il s'agit donc d'une enquête très détaillée, qui contraste avec l'enquête sommaire prévue au même stade de la procédure par les divers textes abrogés ou remplacés.

Pendant l'enquête, le juge des enfants peut prendre, par ordonnance de garde provisoire, toutes mesures de protection nécessaires (art. 376-1) ; remise du mineur aux parents, à une personne digne de confiance, à un centre d'accueil ou d'observation, d'éducation ou de rééducation en milieu ouvert de suivre le mineur et sa famille : seule cette dernière disposition est vraiment nouvelle. Les mesures de garde provisoire étaient déjà prévues par la plupart des textes abrogés ou remplacés. Elles peuvent à tout instant être modifiées ou rapportées, soit d'office, soit à la requête du mineur, des parents, du gardien ou du procureur de la République (art. 378) : ainsi le mineur mécontent d'une décision de placement provisoire peut demander sa modification au juge. N'est-ce pas là accorder à des mineurs somme toute pré-délinquants des prérogatives excessives ? Le souci de

(10) COSTA, Plan de réforme des services de l'Education surveillée et des institutions protectrices de l'enfance en danger morale, R. E. S., n° 4, septembre-octobre 1946, p. 17.

protection du mineur se traduit également dans l'article 377-1 : « le mineur, ses parents ou gardien peuvent faire choix d'un conseil ou demander au juge des enfants qu'il leur en soit désigné un d'office ».

L'enquête terminée, le juge des enfants entend en chambre du conseil le mineur, ses parents ou gardien et toute personne dont l'audition lui paraît utile (art. 378-1). Le mineur peut être dispensé de comparaître à l'audience si son intérêt l'exige. La comparution des parents a pour but de les faire adhérer à la mesure envisagée : le juge des enfants désire collaborer avec les familles. Toutefois, le refus des parents ne ferait pas obstacle à la mesure projetée.

L'article 379 énumère les mesures susceptibles d'être prises : remise du mineur à ses père, mère ou gardien, à un autre parent ou à une personne digne de confiance, à un établissement d'enseignement, d'éducation spécialisée ou de rééducation, à un établissement sanitaire de prévention, de soins ou de cure, à l'Aide sociale à l'enfance. Le juge peut à tout instant modifier sa décision à la requête du mineur, des parents ou du procureur de la République. Ces dispositions reprennent en les complétant celles des textes antérieurs.

L'appel et le pourvoi en cassation contre ces décisions sont exercées dans les mêmes conditions que dans l'ancienne correction paternelle. Les frais d'entretien et d'éducation du mineur incombent aux père et mère et aux ascendants auxquels des aliments peuvent être réclamés ; lorsqu'ils ne peuvent supporter la charge totale de ces frais et des frais de justice, la décision fixe le montant de leur participation. Celle-ci peut être inférieure au montant des allocations familiales auxquelles le mineur ouvre droit.

Quel jugement porter sur cette ordonnance, qui n'entrera d'ailleurs en vigueur que le 1^{er} octobre 1959 ? En premier lieu, c'est une étape vers l'unification tant souhaitée du droit de l'enfance. Les mineurs en danger moral, qu'ils se dirigent vers la délinquance par leur mauvaise conduite ou qu'ils aient besoin de protection en raison du milieu défavorable dans lequel ils sont éduqués, font désormais l'objet d'une législation unique. A des procédures, à des autorités diverses se substituent une procédure, une autorité uniques. La tâche des juges des enfants va certes s'en trouver alourdie. Mais l'abrogation de textes inapplicables clarifie notre législation protectrice de l'enfance en danger moral. Dès 1946, M. Costa avait d'ailleurs réclamé dans un rapport au Garde des Sceaux « une loi sur l'assistance éducative permettant le placement des mineurs vagabonds, en danger moral et prostitués » (11).

(11) R. E. S., précitée, p. 17.

L'unification va même plus loin. Le parallélisme est frappant entre les procédures de l'ordonnance 58-1301 et de l'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante : même compétence étendue du juge des enfants, mêmes mesures provisoires et définitives caractérisées par le souci de l'intérêt de l'enfant. La différence la plus importante réside dans la possibilité offerte au mineur de saisir le juge de sa propre situation ou de faire modifier les mesures prises à son égard, faculté évidemment inconcevable dans le cas du mineur délinquant. Il existe désormais une analogie très heureuse entre les diverses procédures tendant à la protection ou au redressement de l'enfance délinquante et prédélinquante : on sait, en effet, que la situation dite « de danger moral » est bien souvent à l'origine de la délinquance.

Inspirée de l'ordonnance du 2 février 1945 qui a fait ses preuves, l'ordonnance n° 58-1301 du 23 décembre 1958 devrait donner de bons résultats, tant par les mesures préventives que curatives qu'elle édicte.

IV. - Le décret n° 59-100 du 7 janvier 1959 relatif à la protection sociale de l'enfance en danger.

Ce texte vient compléter l'ordonnance du 23 décembre 1958 avec laquelle il s'articule. Il émane des ministères de la Santé Publique et de la Population, de la Justice, de l'Intérieur et de l'Education Nationale : c'est un texte de coordination.

L'article 1 précise les attributions du directeur départemental de la Population et de l'Aide Sociale : « il est chargé, sous l'autorité du préfet, d'exercer une action sociale préventive auprès des familles dont les conditions d'existence risquent de mettre en danger la santé, la sécurité ou la moralité de leurs enfants ». La formule employée est la même que dans l'ordonnance du 23 décembre 1958 : l'action préventive du Directeur de la Population s'exerce dans tous les cas susceptibles de nécessiter ultérieurement une mesure d'assistance éducative au sens de ce texte.

Comment s'exerce cette action préventive ? « Après consultation des fonctionnaires compétents, le Directeur de la Population suscite de la part des parents toutes mesures utiles et notamment, s'il y a lieu, une demande de placement approprié ou d'action éducative » (art. 2). Il peut saisir le ministère public ou le juge des enfants des cas qui lui paraissent relever des nouveaux articles 375 à 382 du Code Civil. Une collaboration est ainsi instituée d'une part entre le directeur de la population et les familles, d'autre part entre les fonctionnaires des diverses administrations intéressées à la protection de l'enfance.

Ce souci de collaboration se traduit plus netement encore dans l'article 5 du décret : « Dans chaque département est institué auprès du préfet un conseil de protection de l'enfance destiné à assurer la collaboration entre les différents services concourant à la protection de l'enfance en danger et à provoquer toutes études en cette matière. Ce conseil... comprend des représentants de l'autorité judiciaire, des services de la Population et de l'Aide Sociale, de la Santé, de l'Education Nationale et de l'Union départementale des associations familiales. Des personnes qualifiées peuvent être désignées par le préfet pour apporter, à titre permanent ou temporaire, leur concours bénévole aux travaux du conseil ».

La création de conseils départementaux de protection de l'enfance avait fait l'objet de deux projets de lois (15 juillet 1948 et 12 juin 1952) qui n'avaient abouti ni l'un ni l'autre (12). Le décret du 7 janvier 1959 en reprend l'essentiel : les conseils institués apparaissent comme des organismes publics de coordination à l'échelon départemental groupant les divers fonctionnaires intéressés un sur pied d'égalité et sous l'autorité du préfet. On peut s'étonner que des représentants des associations de sauvegarde ne soient pas membres de droit de ses conseils, alors que les unions départementales d'associations familiales y sont représentées. Est-ce dû au caractère régional des associations de sauvegarde et au fait qu'elles ne possèdent pas partout des filiales départementales ? Toutefois, parmi les personnes qualifiées désignées pour apporter leur concours aux travaux du conseil figureront à coup sûr les représentants des associations régionales.

Cette nouvelle organisation assurera-t-elle une coordination plus efficace ? On peut se demander si les conseils départementaux ne vont pas faire double emploi avec les associations régionales : on sait que celles-ci, du fait de la présence de fonctionnaires membres de droit dans leurs conseils d'administration, coordonnaient déjà dans une certaine mesure les œuvres privées et le secteur public. Désormais, il existera un organisme public de coordination, le conseil départemental, et un organisme privé, l'association de sauvegarde : les deux organismes seront pratiquement constitués des mêmes personnes et traiteront des mêmes problèmes. Il se produira forcément des chevauchements de compétences, malgré la différence des circonscriptions territoriales.

Il aurait peut-être été préférable, au lieu de créer un nouvel organisme public de coordination semblable à ceux dont la pratique a démontré le fonctionnement malaisé et l'efficacité toute

(12) Cf. *Supra*, p. 105 et s.

relative, de donner un statut aux associations de sauvegarde et de leur reconnaître un caractère officiel. Quoi qu'il en soit, l'existence des associations régionales n'est nullement mise en cause par la réforme, dont l'avenir précisera l'utilité. On attend à cet égard avec intérêt l'arrêté interministériel qui doit préciser les conditions de fonctionnement des conseils départementaux de protection de l'enfance.

Les réformes législatives de décembre 1958 et janvier 1959 sont plus que des réformes de circonstances ou des réglementations nouvelles d'hypothèses particulières. Si l'on excepte l'ordonnance relative aux juridictions pour enfants, conséquence normale de la réforme judiciaire, les nouveaux textes semblent avoir été inspirés par un louable souci d'unification et de coordination. Certes, ce n'est qu'une étape et certaines réformes sont discutables. Mais le législateur semble résolu à améliorer encore, dans les textes et dans les institutions, notre système de protection de l'enfance.

CONCLUSION GENERALE

Quelles sont les perspectives d'avenir de la protection de l'enfance inadaptée et des associations de sauvegarde ? Ces questions s'imposent maintenant que nous sommes parvenus au terme de notre étude.

I. - Les perspectives d'avenir de la protection de l'enfance inadaptée.

Les progrès réalisés dans le domaine de l'enfance inadaptée sur les plans juridique et administratif ont été moins rapides et moins décisifs que sur les plans scientifique et technique. L'appareil législatif est trop lourd, l'organisation administrative trop complexe. L'équipement reste quantitativement et qualitativement insuffisant. La multiplicité des administrations s'occupant de l'enfance engendre les imbrications de compétences qui survient à tous les efforts de coordination. Les initiatives privées concourent d'une manière parfois désordonnée à la réalisation des tâches communes.

Comment améliorer le système français ? Que cette amélioration ne puisse venir que de l'Etat, cela n'est plus guère contesté aujourd'hui : seul l'Etat peut aménager par voie d'autorité et dans un ordre logique les diverses institutions chargées de la protection de l'enfance inadaptée. Il ne saurait encourir le reproche d'ingérence abusive dans le secteur privé. Bien souvent déjà l'Etat se substitue aux individus pour exercer des fonctions de leur compétence (régime de la Sécurité Sociale, répartition des revenus du travail). On ne peut pas charger les enfants de leur propre sauvegarde. Si la famille est déficiente — et elle l'est dans la plupart des inadaptations — c'est à l'Etat de prendre en charge les inadaptés, sans pour autant sombrer dans un « fonctionnarisme » de mauvais aloi.

Tout réformateur soucieux d'élaborer un système rationnel de protection de l'enfance inadaptée doit tenir compte de deux idées directrices : la protection est organisée en vue du développement de l'enfant et elle doit être adaptée aux mœurs et aux traditions françaises. Il doit ensuite se prononcer sur cinq options fondamentales (1).

(1) P. WAQUET, La protection de l'enfance. Thèse, Rennes, 1942, p. 209 et s.

1°) *Spécialisation ou non spécialisation ?* Une spécialisation est nécessaire : il faut consacrer à l'enfance inadaptée des établissements publics appropriés, gérés par des fonctionnaires sélectionnés. Il faut exiger des œuvres privées des garanties analogues.

2°) *Unité ou multiplicité ?* Il faut une doctrine d'ensemble de l'enfance. Le gaspillage des énergies résulte de l'incohérence ou de la contradiction des mesures de sauvegarde. Les chevauchements de compétence, générateurs de conflits, nécessitent l'intervention des pouvoirs centraux qui, loin des problèmes litigieux, n'ont pas toujours les données nécessaires pour les résoudre. Toutefois, une unité poussée trop loin imposerait une refonte complète des institutions peu compatible avec les traditions françaises. L'unité à obtenir doit être une unité de direction et de contrôle.

3°) *Prédominance de l'autorité judiciaire ou administrative ?* Le partage actuel des compétences nuit à l'organisation rationnelle de la protection de l'enfance. L'intervention judiciaire s'impose parce que les situations qui conduisent à prendre des mesures de protection créent des conflits de droits et posent des problèmes de statut familial. Le pouvoir de haute tutelle, conçu comme l'aspect pratique de l'autorité de l'Etat sur l'enfant, doit appartenir au pouvoir judiciaire. Toutefois, le pouvoir administratif doit rester chargé du domaine considérable de l'exécution pratique. Le système des conseils de tutelle scandinaves, à base surtout administrative, semble difficile à transposer en France, car on ne trouve pas dans nos communes et nos cantons des personnes jouant le même rôle social que les membres de ces conseils (2).

4°) *Centralisation ou décentralisation ?* La centralisation s'impose, mais assortie de la déconcentration, qui permet une adaptation plus souple des directives générales aux circonstances régionales et une collaboration active avec les initiatives locales contrôlées.

5°) *Prédominance de l'Etat ou des initiatives privées ?* Il faut laisser à l'Etat l'impulsion directrice en matière de protection de l'enfance, tout en encourageant et en orientant les initiatives privées, trop sporadiques et isolées pour donner une solution complète du problème. Entre les risques d'un étatisme envahissant et les désordres d'un individualisme excessif, il faut choisir la voie moyenne qui permet des résultats féconds.

A la lumière de ces principes, des projets de réforme totale

(2) Sur l'opposition des tendances administratives et judiciaires, cf. PINATEL, *Chronique pénitentiaire : Les perspectives d'avenir de la protection de l'enfance*, R. S. C. D. P. C., 1947, p. 613.

ou partielle ont été élaborés (3). Diverses institutions ont été prévues sur les plans national, régional, départemental et communal.

Sur le plan national, on a envisagé la création d'un organisme interministériel rattaché à la Présidence du Conseil et qui prendrait le nom de Conseil Supérieur de Protection de l'Enfance. Il serait dirigé par un Secrétariat général, avec un organisme d'études ou Conseil technique. Il serait chargé d'une mission d'information et de coordination. M. Waquet proposait, pour sa part, dès 1942, la création d'une OEuvre Nationale de l'Enfance, organisme d'Etat autonome dirigé par un Conseil national. Présidé par une personnalité nommée par le Chef de l'Etat, ce Conseil serait composé de fonctionnaires des divers ministères intéressés, de représentants de la bienfaisance privée et de techniciens. Les fonctions du Conseil national seraient d'assurer la direction d'ensemble de l'OEuvre Nationale, de coordonner l'activité des conseils généraux, d'organiser l'étude rationnelle des problèmes de l'enfance, de préparer les textes législatifs la concernant, d'assurer l'inspection des organismes locaux et de diriger la formation et l'instruction du personnel spécialisé et des cadres de l'OEuvre. Si une telle institution ne devait pas voir le jour, il conviendrait au moins de définir sans équivoque les responsabilités et les prérogatives de chaque département ministériel et d'insuffler une efficacité nouvelle aux organismes centraux de coordination. Il est absolument nécessaire, si le statu quo subsiste, de renforcer les liaisons horizontales entre les ministères.

A l'échelon régional ou interdépartemental serait créé un Institut de protection de l'enfance ou Conseil régional, composé de fonctionnaires, de magistrats, de techniciens et de représentants des œuvres privées. Il serait chargé d'assurer la formation du personnel subalterne. Il pourrait grouper les organismes de certains départements peu peuplés.

A l'échelon départemental serait institué un Conseil départemental de protection de l'enfance fonctionnant sous l'autorité du préfet et d'un chef de service nommé par lui. Il comprendrait des personnalités compétentes (médecins, directeurs de maisons d'éducation, assistantes sociales spécialisées, etc...) et des fonctionnaires. M. Waquet suggérerait la formation à l'intérieur des conseils de quatre sections spécialisées : assistance, surveillance et dépistage, sauvegarde et contrôle, section judiciaire. Cette réforme a été réalisée en partie par le décret du 7 janvier 1959 dont on voit ici le caractère fragmentaire : ce texte est-il une première étape vers la création d'un service public hiérarchisé de

(3) Cf. WAQUET, *op. cit.*, p. 225 et s., et PINATEL, *op. cit.*, p. 613 et s

protection de l'enfance inadaptée ou demeurera-t-il isolé ? Les difficultés financières actuelles imposent à l'Etat de procéder par étapes. Quoi qu'il en soit, la mission essentielle des conseils départementaux, en dehors de leur rôle préventif, est d'assurer une collaboration active entre les divers services concourant à la protection de l'enfance.

A l'échelon communal enfin, ou du quartier pour les grandes villes, un membre du conseil municipal ou un adjoint au maire serait spécialement chargé de veiller à la protection des enfants. Il serait assisté dans cette tâche par un comité local de protection et par une assistante sociale.

L'application d'un tel programme nécessiterait à coup sûr une longue préparation des esprits et elle ne saurait se réaliser dans l'immédiat. Mais, parallèlement à la création de ce service public autonome de protection de l'enfance inadaptée, vers lequel semble s'orienter le législateur, deux problèmes devront être résolus : la codification du droit de l'enfance et le financement des œuvres privées.

La codification du droit de l'enfance pourrait s'inspirer de la Charte de l'Enfance élaborée par M. Waquet, en 1942 (4). Cette Charte envisageait successivement les principes généraux, les institutions de protection, la police de l'enfance, la réglementation sociale préventive, la répression des crimes et délits commis contre l'enfance, l'exercice de la haute tutelle de l'Etat, le placement familial, le vagabondage, la délinquance des mineurs et les règles de compétence et de procédure. A l'heure où les réformes de décembre 1958 et janvier 1959 viennent de donner compétence au juge des enfants dans la plupart des hypothèses d'inadaptation, il importe de rassembler en un Code unique les dispositions éparses dans le Code Civil, le Code Pénal, le Code de la Santé Publique, le Code de la Famille et de l'Aide sociale et les lois particulières.

Le financement des œuvres privées concourant à la protection de l'enfance inadaptée dépendra de l'attitude qu'adoptera l'Etat à leur égard. Même si un service public est créé, les œuvres privées subsisteront. Leur existence est par trop ancrée dans les habitudes françaises. L'Etat ne peut se passer d'elles et il préfère les subventionner que de pourvoir au fonctionnement d'un nouveau service public. Tout au plus, peut-on souhaiter qu'une loi définisse les conditions et les modalités des subventions, afin que les œuvres privées sachent avec précision sur quelles sommes elles peuvent compter. Le système actuel — tolérance, encoura-

(4) WAQUET, *op. cit.*, p. 302 et s.

gement et orientation de l'initiative privée par les pouvoirs publics — a toutes chances de subsister pendant longtemps encore.

II. - L'avenir des Associations Régionales de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence.

Quelle que soit l'orientation adoptée par le législateur, le problème de l'existence même des associations régionales se posera à brève échéance.

Les associations de sauvegarde ne sont en effet qu'un pis-aller, en ce sens que c'est pour pallier l'hétérogénéité des dispositions relatives à l'enfance inadaptée et pour aiguiller les activités des particuliers sur une voie éducative et scientifique, et non plus répressive et empirique, qu'on a dû recourir, à divers échelons géographiques, à ces « relais » qui, depuis le comité interministériel jusqu'aux associations départementales, cherchent à coordonner grâce à une structure hiérarchisée les décisions prises sur le plan national et leur exécution sur le plan local, à assurer l'application d'un programme général et à fournir à l'autorité qui le conçoit les éléments concrets servant à son élaboration. Dans l'esprit de leurs promoteurs, les associations régionales n'étaient que des institutions transitoires, destinées à faire place ultérieurement à un service public. Or, cette phase transitoire dure maintenant depuis quinze ans. Il est anormal d'enregistrer pendant si longtemps de telles discordances entre le droit et le fait. Une association privée administrée partiellement par des fonctionnaires, coordonnant les efforts privés en liaison avec les pouvoirs public, financée presque exclusivement par l'administration, jouant un rôle semi-public sans aucune habilitation législative, constitue pour le juriste une sorte d'hérésie.

La création par le décret du 7 janvier 1959 de comité départementaux de protection de l'enfance ne semble pas devoir, dans l'immédiat, modifier cet état de choses. Le législateur semble ignorer l'existence des associations régionales. Les textes d'application devront cependant articuler l'action des comités départementaux avec celle des associations départementales et régionales.

Deux voies s'offrent ainsi au législateur :

- ou bien il élabore un statut d'ensemble de la protection de l'enfance inadaptée en organisant un service public autonome. Les associations régionales ont ou n'ont pas leur place dans ce statut d'ensemble. Si elles y figurent, on leur reconnaît la qualité de collaboratrices officielles de l'administration, en précisant en leur faveur un mode régulier de financement et en les dotant de prérogatives à l'égard des œuvres privées. Si elles n'y figurent pas, c'est qu'on estime qu'elles font double

emploi avec les échelons régionaux du nouveau service public, que ces échelons sont à même de remplir aussi bien ou mieux qu'elles la mission qui leur est dévolue et on les supprime, transmettant à la nouvelle administration la gestion de leurs établissement et services ;

- ou bien le statut qui subsiste à propos de l'organisation d'ensemble de la protection de l'enfance inadaptée. C'est la solution la plus vraisemblable. Mais un statut légal est conféré aux associations régionales, à l'exemple du statut des unions départementales d'associations familiales. Les associations de sauvegarde sont formellement exclues du domaine de la loi du 1^{er} juillet 1901 et leur rôle officiel est consacré.

De toute façon, il importe de sortir de l'ambiguïté actuelle, qui gêne d'abord les associations régionales elles-mêmes, tant vis-à-vis des pouvoirs publics que des œuvres privées. Elle gêne aussi les pouvoirs publics qui répugnent à solliciter la collaboration d'organismes aussi totalement dépourvus de base légale. Mais en attendant une intervention législative, les associations régionales doivent poursuivre leur mission : non seulement l'aide financière publique doit être régularisée et augmentée dans la mesure des possibilités budgétaires, mais les pouvoirs publics doivent soutenir l'action des associations régionales en informant le grand public de leur rôle humain et social, en le sensibilisant aux problèmes de l'enfance inadaptée. Ainsi dotées d'une efficacité accrue, les associations de sauvegarde pourront attendre en toute sécurité leur inévitable reconversion, pour le plus grand bien de l'enfance inadaptée.

ETAT ACTUEL DE L'EQUIPEMENT POUR L'ENFANCE INADAPTEE

Associations régionales : 16.

Associations départementales : 45,

dont 32 sont affiliées à une A. R., 6 sont des sections d'A. R., 4 adhèrent à une A. R., 3 sont en contact avec l'A. R.

Institut des Sciences humaines appliquées à l'enfance et l'adolescence.

fonctionnant dans le cadre de l'A. R. d'Angers
(ouverture : octobre 1956)

Ecoles de formation d'éducateurs spécialisés : 7.

Bordeaux (fonctionnant dans le cadre de l'Université),
Epinay-sur-Seine, Lyon (fonctionnant dans le cadre de l'Université),
Montpellier (fonctionnant dans le cadre de l'Université),
Strasbourg, Toulouse, Marseille.

Service sociaux spécialisés : 98,

dont 10 gérés par une A. R., 11 gérés par une A. D.
Les autres dépendent soit de la Santé Publique et de la Population, de la Justice, du Département, de la Municipalité, de la Croix-Rouge ou d'Associations ou Comités autonomes.

Consultations d'Hygiène mentale infantile : 325,

dont 2 sont gérées par une A. R. et fonctionnent sous forme de consultation médico-psychologique, 5 sont gérées par une A. D., 4 sont affiliées à une A. R.

Les autres dépendent, soit de la Santé Publique et de la Population, de la Préfecture, du Service départemental d'hygiène sociale, de l'Office municipal d'hygiène sociale, d'hygiène mentale infantile, de l'O. P. H. S., d'Hôpitaux psychiatriques, de la S. N. C. F., de l'Hygiène scolaire, de l'Hygiène universitaire, d'une Caisse d'Allocations familiales. (C'est la santé publique et les services départementaux d'hygiène sociale qui en ont le plus grand nombre sous leur juridiction).

Etablissements (voir tableau ci-joint).

ETAT ACTUEL DE L'EQUIPEMENT POUR L'ENFANCE INADAPTEE (1)

AVRIL 1956

Type d'Etablissements	Ets gérés par une A. R.		Ets gérés par une A. D.		Ets affiliés à une A. R.		Ets affiliés à une A. D.		Ets privés et publics		Total général de l'Equip.	
	Nbre d'Ets	Nbre de plac.	Nbre d'Ets	Nbre de plac.	Nbre d'Ets	Nbre de plac.	Nbre d'Ets	Nbre de plac.	Nbre d'Ets	Nbre de plac.	Nbre d'Ets	Nbre de plac.
Centres d'accueil	1	25	5	119	2	65					8	209
Centres d'accueil et d'ob- servation	20	1 119	1	45					15	740	36	1.904
Instituts médico-péda- gogique	2	80	1	30	18	1375			276	18.263	297	19.748
Centres de Rééd. pour caract. de moins de 14 ans	6		5		23				22		56	
Centres de Rééd. pour caract. de plus de 14 ans	9	795	10	611	84	9559	2	195	107	5.974		17.134
Hommes de semi-liberté et foyers	4	72	2	42	21	711					212	
Centres pour épilept. . .									16	486	27	825
Centres pour déf. Mol. .									80	4112	16	486
Centres pour enfants atteints de troubles de la parole									17		80	4.112
Ets recev. des sourds- muets											17	
Ets recev. des aveugles									46	4.507	46	4.507
									36	2.309	36	2.309
	42	2.091	24	847	148	11 710	2	195	615	36.391	831	51 234

A. R. : Association Régionale.

A. D. : Association Départementale.

(1) Ne sont pas compris dans ce tableau :

- les écoles et classes de perfectionnement ;
- les maisons à caractère sanitaire ;
- les orphelinats.

BIBLIOGRAPHIE

*
**

I. — OUVRAGES GENERAUX

- BAUDIN. — *Traité d'économie politique*, tome I, 2^e éd., 1955.
- BEUDANT. — *Cours de droit civil français*, tome XII bis, *Contrats civils divers*, Paris, 1951.
- BOUZAT. — *Traité théorique et pratique de droit pénal*, Paris, 1951.
- BURDEAU. — *Manuel de droit public*, Paris, 1948.
- COLIN et CAPITANT. — *Traité de droit civil*, tome II, Paris, 1957.
- DE LAUBADÈRE. — *Traité élémentaire de droit administratif*, 2^e éd., 1957.
- DONNEDIEU DE VABRES. — *Traité de droit criminel et de législation pénale comparée*, 3^e éd., Paris, 1947.
- DUEZ et DEBEYRE. — *Traité de droit administratif*, Paris, 1952.
- DUGUIT. — *Traité de droit constitutionnel*, 3^e éd., 1928, tomes I, II et V.
- DUGUIT. — *Les transformations du droit public*, Paris, 1913.
- DURAND et JAUSSAUD. — *Traité de droit du travail*, tome I, Paris, 1947.
- DURAND et VITU. — *Traité de droit du travail*, tomes II et III, Paris, 1950 et 1956.
- GARRAUD. — *Précis de droit criminel*, 15^e éd., 1934.
- HAURIOU. — *Précis de droit administratif*, 12^e éd., 1933.
- JÈZE. — *Principes généraux de droit administratif*, tome II, 3^e éd., 1930.
- MARCHAL et BARRÉ. — *Manuel d'économie politique*, coll. Thémis, 1957.
- PERROUX. — *Cours d'économie politique*, tome I, Paris, 1942.
- RIPERT et BOULANGER. — *Traité élémentaire de droit civil français*, tome I, 5^e éd., 1954, et tome II, 4^e éd. 1952.
- RIPERT. — *Traité de droit commercial*, 3^e éd. 1954.
- ROLLAND. — *Précis de droit administratif*, 10^e éd. 1951.
- TRUCHY. — *Traité d'économie politique*, tome III ; JAMES, *Les formes d'entreprises*, Paris, 1935.
- VIDAL et MAGNOL. — *Cours de droit criminel et de science pénitentiaire*, 6^e éd. 1921.
- VITU. — *Procédure pénale*, coll. Thémis, 1956.
- VOUIN et LÉAUTÉ. — *Droit pénal et criminologie*, coll. Thémis, 1956.
- Bottin administratif et documentaire annuaire général de l'administration française*, Paris, 1958.
- DALLOZ. — *Encyclopédie juridique, Répertoire de droit civil*, Paris, 1954.
- DALLOZ. — *Encyclopédie juridique, Répertoire de droit public et administratif*, Paris, 1958.

II. — OUVRAGES SPECIALISES

- ABBEY. — *La responsabilité civile des éducateurs*, thèse, Paris, 1951.
- BELIN. — *Recherches sur la notion d'utilité publique en droit administratif français*, thèse, Paris, 1933.
- BRICHET. — *L'évolution de la loi du 1^{er} juillet 1901 sur le contrat d'association*, thèse, Alger, 1943.
- CHAVANON. — *Essai sur la notion et le régime juridique des services publics industriels ou commerciaux*, thèse, Bordeaux, 1939.
- CHAZAL. — *L'enfance délinquante*, coll. « Que sais-je », n° 563.
- CHÉNOT. — *Organisation économique de l'Etat*, Paris, 1951.
- CONTE. — *Du contrôle administratif des établissements d'utilité publique et des associations*, thèse, Paris, 1917.
- COULOMBEL. — *Le particularisme de la condition juridique des personnes morales de droit privé*, thèse, Nancy, 1949.
- DE BOYSSON. — *Les écoles primaires privées et les pouvoirs publics*.
- DE CASABIANCA. — *Nouveau guide pour la protection de l'enfance traduite en en justice*, Paris, 1934.
- DEHAUSSY. — *L'assistance publique à l'enfance : les enfants abandonnés*, thèse, Paris, 1951.
- DESPAX. — *L'entreprise et le droit*, Paris, 1957.
- DRAGO. — *Les crises de la notion d'établissement public*, thèse, Paris, 1948.
- DUBOULOZ. — *La protection des mineurs inadaptés dans le cadre des associations pour la sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence*, thèse, Lyon, 1950.
- GÉNY. — *La collaboration des particuliers avec l'administration*, thèse, Nancy, 1930.
- JOUBREL. — *L'enfance coupable. Plan de réforme de la législation et des institutions existantes*, thèse, Rennes, 1942.
- LEGAL et BRÊTHE DE LA GRESSAYE. — *Le pouvoir disciplinaire dans les institutions privées*, Paris, 1938.
- LOP. — *Essai sur la notion de service public en droit administratif français*, thèse, Toulouse, 1952.
- LUAIRE. — *Le rôle de l'initiative privée dans la protection de l'enfance délinquante en France et en Belgique*, thèse, Lyon, 1936.
- LUPI. — *Les positions du fonctionnaire*, Paris, 1956.
- MASPÉTIOL et LAROQUE. — *La tutelle administrative*, Paris, 1930.
- MAZEAUD et TUNC. — *Traité théorique et pratique de la responsabilité civile délictuelle et contractuelle*, 4^e éd. 1947, tome I, et 5^e éd. 1957, tome I.
- MENDEL-RAIN. — *L'enfance inadaptée : situation présente, perspectives d'avenir*, thèse, Paris, 1949.
- MICHOUD. — *La personnalité morale*, Paris, 1906-1909 ; mise à jour TROTAS, 1932, 2 vol.
- MONSÉGUR. — *Aux confins du service public et de l'entreprise privée : les entreprises privées d'intérêt et les sociétés d'économie mixte*, thèse, Bordeaux, 1942.
- MOTHES. — *L'association et sa place dans l'Etat*, thèse, Paris, 1930.
- NOURRISSON. — *La liberté d'association en France*, Paris, 1920, 2 vol.
- OZANAM. — *Associations, syndicats et fondations*, Paris, 1957.

- PICHAT. — *Le contrat d'association*, Paris, 1908.
- PLANTEY. — *Traité pratique de la fonction publique*, Paris, 1956.
- RAUZY et PICQUENARD. — *La législation de l'aide sociale*, Paris, 1955.
- SAVATIER. — *Traité de la responsabilité civile en droit français*, tome I, 2^e éd. 1951.
- SIMÉON. — *La protection judiciaire de l'enfance délinquante ou en danger en France*, Paris, 1957.
- TRICOT. — *Essai sur les entreprises d'intérêt général*, thèse, Lyon, 1943.
- WAQUET. — *La protection de l'enfance*, thèse, Rennes, 1942.
- Rapports annuels de la Direction de l'Education surveillée* (1952 à 1957).

III. — ARTICLES

- ALLAYS. — *L'enfance inadaptée et les organismes de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales*, « Sauvegarde » n^{os} 9-10, nov.-déc. 1955, p. 615.
- BLAEVOET. — *Les services ou établissements publics industriels ou commerciaux*, D. 1947, Chron. p. 73.
- BROUCHOT. — *L'ordonnance du 2 février 1945 et les textes complémentaires relatifs à l'enfance délinquante*, J. C. P., 1946, 1. 522.
- CAMPINCHI. — *Le statut de l'enfance délinquante de la loi du 27 juillet 1942*, R.S.C.D.P.C. 1945, p. 161.
- CHAZAL. — *Considérations sur la responsabilité civile des mineurs délinquants et de leurs parents*, G.P. 1947, I, Doct. p. 1.
- CHAZAL. — *La responsabilité civile de l'éducateur*, « Rééducation » n^o 12, fév. 1949, p. 20.
- CHÉNOT. — *La jurisprudence économique du Conseil d'Etat*, C.E. Etudes et documents 1950, p. 77.
- CHÉNOT. — *Les paradoxes de l'entreprise publique*, Revue française de science politique, 1955, p. 725.
- CHRÉTIEN. — *Le nouveau régime des associations sans but pécuniaire ou professionnel*, R.D.P. 1942, p. 125.
- COLIN. — *L'organisation professionnelle des pêches maritimes*, Dr. Soc. 1945, p. 325.
- COSTA. — *Plan de réforme des services de l'Education surveillée et des institutions protectrices de l'enfance en danger moral*, R.E.S. n^o 4, sept.-oct. 1940, p. 16.
- COSTA. — *La délinquance juvénile en France*, Notes et études documentaires, Série Française 288, Série sociale 8, n^o 1423, 1951.
- CULMANN. — *L'institution des commissaires du gouvernement et son application au régime d'organisation professionnelle et d'économie dirigée*, Dr. Soc. n^o XVII, fasc. 5, avril 1943, p. 1.
- DE LACHARRIÈRE. — *La gestion par les organismes professionnels des services publics de l'économie dirigée*, Dr. Soc., sept.-oct. 1943, p. 269.
- DONNEDIEU DE VABRES. — *La loi du 27 juillet 1942 relative à l'enfance délinquante*, D. C. 1943, I, 1930.
- DONNEDIEU DE VABRES. — *La révision de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante (loi du 24 mai 1951)*, D. 1951, Chron. p. 115.
- DURAND. — *La conclusion des conventions collectives de travail par les associations soumises à la loi du 1^{er} juillet 1901*, Dr. Soc. 1950, p. 357.

- FUSILIER. — *Le statut du personnel des entreprises nationalisées comparé au statut de la fonction publique*, R.D.P. 1956, p. 501.
- GOETZ-GIREY. — *De la « Charte de l'organisation professionnelle » à la « Charte du travail »*, Dr. Soc., fév. 1942, p. 18.
- GUYOMARCH. — *La fédération bretonne de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence*, « Sauvegarde » n° 6, déc. 1946, p. 3.
- JEANTET. — *Des comités d'organisation aux offices professionnels*, Dr. Soc. janvier 1945, p. 5.
- H. et F. JOUBREL. — *L'avenir de l'initiative privée dans la protection de l'enfance inadaptée en France*, R.I.D.P. 1947, n° spécial p. 91
- LAFON. — *Exposé inaugural à la première réunion générale de associations régionales de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence à Montpellier*, « Sauvegarde » n° 20, fév. 1948, p. 18.
- LAFON. — *Conférence prononcée à Bruxelles le 22 avril 1956 à l'occasion de la journée d'études organisée par le Comité de contact des œuvres d'aide à l'enfance inadaptée.*
- LAGACHE. — *Nomenclature et classification des jeunes inadaptés*, « Sauvegarde » 1946, n° 2, p. 4, et n° 3, n. 46.
- LAPORTE. — *Les modifications récentes de notre régime d'aide sociale*, Dr. Soc. 1955, p. 249.
- LATOURNERIE. — *Essais sur la classification des situations juridiques*, R.D.P. 1933, p. 327.
- LAVAGNE. — *L'œuvre, personne morale et privée de bienfaisance : recherche du caractère charitable et du caractère privé des œuvres*, R.P.D.P. 1954, p. 865.
- LEGAL. — *Commentaire de l'ordonnance du 2 février 1945*, S. Lois annotées 1946, p. 249.
- LE GUILLANT. — *Les associations régionales*, « Sauvegarde » n° 1, mai 1946, p. 5.
- LE GUILLANT. — *A propos de l'organisation de la protection de l'enfance inadaptée*, « Sauvegarde » n° 4, octobre 1946, p. 11.
- LE GUILLANT. — *Polémique sans objet*, « Sauvegarde » n° 11, mai 1947, p. 20.
- LHOSTE. — *Le nouveau statut de la normalisation*, Dr. Soc. avril 1942, p. 53.
- L'HUILLIER. — *A propos de la « crise » de la notion de service public*,
- LIÉVOIS. — *L'équipement français pour la jeunesse inadaptée*, « Rééducation » D. 1955, Chron. p. 119.
n° 55-56, mai-juin 1956, p. 41.
- MAGNOL. — *L'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante*, R.S. C.D.P.C. 1946, p. 7.
- MALEZIEUX. — *Les principes d'une organisation professionnelle de l'agriculture*, Dr. Soc. n° XXVI, sept. 1946, p. 34
- MARTIN. — *Le service public dans l'activité privée*, Dr. Soc. déc. 1942, p. 246.
- MASPÉTIOL. — *L'intervention de l'Etat dans l'économie agricole*, Dr. Soc n° XXVI, sept. 1946, p. 7.
- MATHIOT. — *Le détachement des fonctionnaires*, R.D.P. 1938, p. 457.
- MORANGE. — *Le déclin de la notion juridique de service public*, D. 1947, Chron., p. 45.
- NORMAND. — *Le rôle de l'organisation corporative agricole dans le ravitaillement du pays*, Dr. Soc. mars 1943, p. 101.

- PAINVIN. — *Nécessité de l'initiative privée au sein de l'économie dirigée*, Dr. Soc. juin 1942, p. 77.
- PERRIN. — *La minorité pénale en droit romain et dans les législations européennes antérieures au XIX^e siècle*, « Le problème de l'enfance délinquante », Paris, 1947.
- PEYRAT. — *La responsabilité civile du fait des pupilles de l'Etat ou des mineurs en liberté surveillée*, « Sauvegarde » n° 24, oct. 1948, p. 5.
- PHILIP. — *Lettre à la Revue de l'Education surveillée*, R.E.S. n° 2, mai-juin 1946, p. 4.
- PIC. — *La liberté d'association et ses limites dans le nouveau droit public français*, J.C.P. 1942, I, 259.
- PICQUENARD. — *Les institutions privées de rééducation des mineurs et l'administration*, « Sauvegarde » n° 33, juillet 1949, p. 31.
- PINATEL. — *Le nouveau statut du personnel de l'Education surveillée*, R.E.S. n° 1, mars-avril 1946, p. 63.
- PINATEL. — *Les patronages devant l'Etat*, R.E.S. n° 5, nov.-déc. 1946, p. 13.
- PINATEL. — *Chronique pénitentiaire : les perspectives d'avenir de la protection de l'enfance*, R.S.C.D.P.C. 1947, p. 613.
- PRÉCIGOUT. — *Les organismes auxiliaires des comités d'organisation*, Dr. Soc. janv. 1943, p. 1.
- PRIGENT. — *Coordination*, « Sauvegarde » n° 11, mai 1947, p. 3.
- RAYNAUD. — *Commentaire de l'arrêt Thouzellier*, « Sauvegarde » n° 5-6, mai-juin 1956, p. 528.
- RAYNAUD. — *Introduction à « Sauvegarde »* n° 10, déc. 1957. *Quelques aspects du droit de l'enfant*, p. 983.
- RAYNAUD. — *Les accords collectifs de travail*, « Sauvegarde » n° 4, avril 1958, p. 447.
- RENAUDIN. — *Mouvement privé et secteur semi-public*, « Pour la Vie », fév. 1948, n° 17, p. 14.
- REVOL. — *L'établissement du prix de journée des établissements hospitaliers*, Dr. Soc. 1954, p. 416.
- RIYERO. — *Le régime des entreprises nationalisées et l'évolution du droit administratif*, Archives de Philosophie du Droit, 1952, p. 147.
- ROUAST. — *Les associations de familles de la loi du 28 décembre 1942*, Dr. Soc. 1943, p. 220.
- SAVATIER. — *La responsabilité civile des établissements de rééducation et de leurs participants*, « Sauvegarde » n° 6, juin 1950, p. 395.
- SYNVET. — *Le nouveau statut du personnel d'éducation des services extérieurs de l'Education surveillée*, « Rééducation » n° 89-90, juin-août 1957, p. 20.
- THÉRY. — *Le « corps familial » de l'ordonnance du 3 mars 1945*, Dr. Soc. 1951, p. 362 et s., 446 et s., 508 et s.
- TRICOT. — *L'agrément administratif des institutions privées*, D. 1948, Chron. p. 25.
- VEDEL. — *Les bases constitutionnelles du droit administratif*, C.E. Etudes et Documents, 1954, p. 21.
- VOIRIN. — *Commentaires des décrets-lois du 30 octobre 1935 concernant l'éducation des mineurs*, S. Lois nouvelles, 1936, p. 1.
- WALINE. — *Vicissitudes récentes de la notion de service public*, Rev. adm. 1948, p. 23.

- X. — *L'organisation de la profession bancaire*, Dr. Soc. n° 3, 1941, p. 81.
- X. — *Le problème financier des comités d'organisation et le rôle des commissaires du gouvernement*, Dr. Soc. juillet-août 1942, p. 130.
- X. — *L'organisation corporative paysanne*, Dr. Soc. fév. 1943, p. 1.
- X. — *L'évolution de l'organisation professionnelle du ravitaillement*, Dr. Soc. juillet-août 1944, p. 248, et sept.-déc. 1944, p. 280.
- Droit Social n° VIII (1941) : *L'organisation de la production agricole*.
- Droit Social n° IX, X, XII et XIII (1941-1943) : *L'organisation de la production industrielle*.
- Droit Social n° XIII, janvier 1942 : *La Charte du Travail*.
- Droit Social n° XV, mai 1942 : *L'organisation professionnelle des banques*.
- Droit Social n° XVI, juin 1943 : *La répartition des produits industriels*.
- Droit Social n° XXI, avril 1944 : *L'organisation de commerce dans l'économie dirigée*.
- Droit Social n° XXII, octobre 1944 : *Les comités d'organisation*.
- « Rééducation » n° 62-64, janvier-mars 1955, p. 33 : *Note non signée sur arrêt Cass. Crim., 30-4-54, Simon*.
- « Sauvegarde » n° 1, mai 1946, p. 33 : *Les attributions du ministère de la Santé Publique et de la Population*.
- « Sauvegarde » n° 1, mai 1946, p. 34 : *L'évolution législative et réglementaire depuis le 2 février 1945*.
- « Sauvegarde », janvier 1947 : *La législation de l'enfance inadaptée*, p. 8.
- « Sauvegarde », avril 1956, p. 410, et mai 1957, p. 689 : *L'Union Mondiale des Organismes de Sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence*.
- « Sauvegarde » n° 1, 2, 3, janvier-mars 1955 : *Le personnel des organismes de Sauvegarde de l'enfance : activités et normes* (6^e Congrès de l'U.N.A.R., Montpellier, octobre 1954).

TABLE ALPHABETIQUE DES ABBREVIATIONS

- al. : alinéa.
A.L.S.E.A. : Association Lorraine de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence.
a.t. : article.
C. Cass. : Cour de Cassation.
Cass. Civ. : Cour de Cassation Chambre civile.
Cass. Req. : Cour de Cassation Chambre des Requêtes.
Cass. Réun. : Cour de Cassation Chambres réunies.
C. civ. : Code civil.
C. comm. : Code de commerce.
C.F.A.S. : Code de la Famille et de l'Aide sociale.
C. Pen. : Code Pénal.
C.S.P. : Code de la Santé Publique.
C. Trav. : Code du Travail.
C. Trav. mar. : Code du Travail Maritime.
C. E. : Conseil d'Etat.
cf. : Confer (rapprochez).
Chron. : Chronique.
Coll. : Collection.
Concl. : Conclusion.
D. : Recueil Dalloz. Selon les années :
D. A. : Recueil Dalloz, partie analytique.
D. C. : Recueil Dalloz, partie critique.
D. H. : Dalloz hebdomadaire.
D. P. : Dalloz pratique.
Déc. : Décembre.
Doct. : Doctrine.
Dr. Soc. : Revue de Droit Social.
éd. : édition.
fasc. : fascicule.
fév. : février.
Gaz. Trib. : Gazette des Tribunaux.
G. P. : Gazette du Palais.
janv. : janvier.
J. C. P. : Jurisclasseur périodique (La semaine juridique).
J. O. : Journal Officiel.
J. : Jurisprudence.
L. : Livre.
Nancy : Cour d'Appel de Nancy.
nov. : novembre.
op. cit. : opere citato (ouvrage déjà cité).
oct. : octobre.
ord. : ordonnance.
p. : page.
Rec. : Recueil des arrêts du Conseil d'Etat, collection Lebon (année du recueil - année de l'arrêt).
R. D. P. : Revue de Droit Public.
R. E. S. : Revue de l'Educacion surveillée.
R. I. D. P. : Revue Internationale du Droit Pénal.
R. P. D. P. : Revue Pénitentiaire de Droit Pénal.
R. S. C. D. P. C. : Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé.
R. T. D. C. : Revue trimestrielle de Droit Civil.
Rev. adm. : Revue administrative.
Rev. prat. dr. adm. : Revue pratique de droit administratif.
s. : suivantes.
S. : Recueil Sirey.
sem. : semestre.
sept. : septembre.
Somm. : Sommaire.
T. : Tables.
Trib. : Tribunal.
T. C. : Tribunal des Conflits.
T. civ. : Tribunal civil.
T. comm. : Tribunal de commerce.
T. corr. : Tribunal correctionnel.
T. paix : Justice de paix.
U. M. O. S. E. A. : Union Mondiale des Organismes de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence.
U. N. A. R. S. E. A. : Union Nationale des Associations Régionales de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	6
--------------------	---

Première partie

Le contexte législatif et institutionnel des Associations Régionales de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence

CHAPITRE I. — <i>L'évolution historique de la législation et des institutions françaises de protection de l'enfance inadaptée jusqu'à 1939 ...</i>	25
Section I. — La législation et les institutoins relatives à l'enfance dans l'ancien droit	26
§ 1 : Enfance malheureuse	26
§ 2 : Enfance délinquante	28
Section II. — La législation et les institutions relatives à l'enfance au XIX ^e siècle	31
§ 1 : Les dispositions relatives à l'enfance dans les codes napoléoniens	31
§ 2 : L'évolution postérieure à 1810 et la loi du 5 août 1850	34
§ 3 : La seconde moitié du XIX ^e siècle et les lois de la III ^e République sur la protection de l'enfance	37
Section III. — La législation et les institutions de protection de l'enfance depuis le début du XX ^e siècle jusqu'à la seconde guerre mondiale	39
§ 1 : La période 1900-1914	39
§ 2 : La période 1914-1930	43
§ 3 : La période 1930-1939	45
CHAPITRE II. — <i>L'évolution de la législation et des institutions françaises de protection de l'enfance inadaptée depuis 1939</i>	51
Section I. — Les textes législatifs et réglementaires	52
§ 1 : L'enfance délinquante	52
§ 2 : L'enfance non délinquante	61
Section II. — L'équipement français en faveur de l'enfance inadaptée	69
§ 1 : L'équipement français en faveur de l'enfance inadaptée : étude quantitative et qualitative	70
§ 2 : L'équipement français en faveur de l'enfance inadaptée : étude institutionnelle	79
Section III. — La coordination	91
§ 1 : La coordination à l'échelon interministériel	92
§ 2 : La coordination à l'échelon régional ou local : les associations régionales de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence	98

Deuxième partie

La nature juridique des Associations Régionales de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence

CHAPITRE I. — <i>Du service public à l'entreprise privée</i>	121
Section I. — Les formes intermédiaires entre le service public et l'entreprise privée	124
Sous-Section I. — Le principe de la différenciation absolue du service public et de l'entreprise privée	125
§ 1 : La séparation absolue de la vie administrative et de la vie privée : la première moitié du XIX ^e siècle	125
§ 2 : L'assouplissement du principe de séparation entre la vie administrative et la vie privée : la seconde moitié du XIX ^e siècle et le début du XX ^e siècle	128
Sous-Section II. — L'interpénétration du droit public et du droit privé à partir de la première guerre mondiale et son incidence sur les régimes juridiques du service public et de l'entreprise privée	132
§ 1 : L'évolution de la vie administrative après 1914	133
§ 2 : La pénétration du droit privé dans les services publics et son incidence sur leur régime juridique	136
§ 3 : La pénétration du droit public dans les activités privées et son incidence sur le régime juridique des entreprises privées	145
Section II. — Le régime juridique de l'association	154
Sous-Section I. — La loi du 1 ^{er} juillet 1901	156
§ 1 : Le régime antérieur à la loi du 1 ^{er} juillet 1901	156
§ 2 : La loi du 1 ^{er} juillet 1901	158
Sous-Section II. — L'évolution postérieure à la loi du 1 ^{er} juillet 1901	166
§ 1 : L'évolution du régime juridique de l'association jusqu'en 1939	166
§ 2 : L'évolution du régime juridique de l'association après 1939	170
CHAPITRE II. — <i>Le régime juridique des associations régionales de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence</i>	183
Section I. — Le régime juridique des associations régionales : les traits conformes au droit commun associatif	183
§ 1 : Existence des éléments constitutifs d'une association ..	184
§ 2 : L'A.L.S.E.A. est une association déclarée	185
§ 3 : L'organisation intérieure de l'A.L.S.E.A.	200
Section II. — Le régime juridique des associations régionales : les particularités exorbitantes du droit commun associatif	201
Sous-Section I. — La création des associations régionales	201
§ 1 : Rappel des faits	201

§ 2 : L'origine des associations régionales ; initiative privée ou impulsion officielle ?	203
§ 3 : Les statuts-types des associations régionales	204
§ 4 : Le contexte	205
Sous-Section II. — Les particularités de la structure des associations régionales : les membres de droit	206
§ 1 : Énumération des membres de droit	206
§ 2 : Rôle des membres de droit	208
§ 3 : Les difficultés résultant de la présence des membres de droit	209
§ 4 : Autres exemples de la présence de fonctionnaires publics au sein d'organismes privés	212
Sous-Section III. — Les relations des associations régionales avec les pouvoirs publics	213
§ 1 : Les associations régionales auxiliaires des pouvoirs publics : leurs attributions	213
§ 2 : Le contrôle des associations régionales par les pouvoirs publics	216
Sous-Section IV. — La vie financière des associations régionales..	226
§ 1 : Les ressources des associations régionales	227
§ 2 : Le contrôle financier des associations régionales	239
§ 3 : Le budget 1957 de l'A.L.S.E.A.	243
§ 4 : Appréciation	247
Sous-Section V. — Les rapports des associations régionales et des œuvres privées	250
§ 1 : Les principes directeurs de la politique des associations régionales à l'égard des œuvres privées	250
§ 2 : La mise en œuvre de la politique des associations régionales à l'égard des œuvres privées	253
§ 3 : Appréciation	260
CHAPITRE III. — <i>La nature juridique des associations régionales de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence</i>	265
Section I. — Les associations régionales ne se ramènent à aucune catégorie juridique traditionnelle	266
§ 1 : Les associations régionales ne constituent ni des services publics, ni des organismes purement privés	266
§ 2 : Les associations régionales et la reconnaissance d'utilité publique	268
Section II. — La valeur de la formule association régionale ...	277
§ 1 : Les critiques des adversaires de la formule association régionale	278
§ 2 : Les arguments des défenseurs de la formule association régionale	280
§ 3 : Appréciation	283
Section III. — La place des associations régionales dans le droit contemporain	288

§ 1 : Associations régionales et collaboration des particuliers à l'exercice de la puissance publique	288
§ 2 : Associations régionales et associations d'intérêt général	291
§ 3 : L'avenir des associations régionales	296
CHAPITRE IV. — <i>L'Union Nationale des Associations régionales de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence</i>	299
Section I. — L'U.N.A.R. et les associations régionales	299
§ 1 : L'U.N.A.R. est l'émanation des associations régionales	300
§ 2 : Les relations de l'U.N.A.R. et des associations régionales	301
Section II. — L'U.N.A.R. et les pouvoirs publics	305
§ 1 : La « crise de croissance » de l'U.N.A.R. en 1953	306
§ 2 : Aspect actuel des relations entre l'U.N.A.R. et les pou- voirs publics	308

Troisième partie

Les autres problèmes juridiques posés par les Associations Régionales de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence

CHAPITRE I. — <i>Le personnel des associations régionales</i>	315
Section I. — Les différentes catégories de personnel employées par les associations régionales	316
§ 1 : Le personnel administratif	316
§ 2 : Le personnel éducateur	318
§ 3 : Le personnel médical et social	321
4 : Le personnel de service ou personnel de maison	323
Section II. — La condition juridique du personnel employé par les associations régionales	323
§ 1 : Généralités	324
§ 2 : Le statut du personnel éducateur	331
§ 3 : Le statut du personnel non-éducateur	347
§ 4 : Le statut du personnel détaché	353
CHAPITRE II. — <i>La condition juridique des mineurs confiés aux asso- ciations régionales</i>	363
Section I. — Les mineurs confiés aux associations régionales et la puissance paternelle	365
§ 1 : Le droit commun de la puissance paternelle	365
§ 2 : L'exercice de la puissance paternelle sur les mineurs confiés aux associations régionales	367
Section II. — Les mineurs confiés aux associations régionales et les problèmes de responsabilité	375
Sous-Section I. — Principes généraux	376
§ 1 : La part du droit public : les principes directeurs de la responsabilité administrative	377

§ 2 : La part du droit civil : la responsabilité du fait d'autrui	378
Sous-Section II. — La responsabilité civile des institutions privées recevant des mineurs inadaptés et de leur per- sonnel : le droit commun	380
§ 1 : La compétence	381
§ 2 : La responsabilité pour faute	383
§ 3 : La responsabilité sans faute	396
Sous-Section III. — Les régimes particuliers de responsabilité ...	401
§ 1 : La législation relative aux accidents du travail	402
§ 2 : Les assurances	404
Section III. — La situation des mineurs confiés aux associations régionales au regard du droit du travail	405
§ 1 : La formation professionnelle des mineurs en internat ..	405
§ 2 : Les relations individuelles de travail existant entre les mineurs et leurs maîtres ou employeurs	406
<i>Appendice.</i> — La nouvelle législation de protection de l'enfance : les réformes de décembre 1958 et janvier 1959 ...	411
§ 1 : Les textes modifiant l'ordonnance du 2 février 1945 rela- tive à l'enfance délinquante	413
§ 2 : L'ordonnance n° 58-1298 du 23 décembre 1958 modifiant certains articles du Code Pénal	414
§ 3 : L'ordonnance nw 58-1301 du 23 décembre 1958 relative à la protection de l'enfance et de l'adolescence en danger	416
a 4 : Le décret n° 59-1008 du 7 janvier 1959 relatif à la pro- tection sociale de l'enfance en danger	419
CONCLUSION GÉNÉRALE	423
BIBLIOGRAPHIE	431
TABLE ALPHABÉTIQUE DES ABRÉVIATIONS	437
TABLE DES MATIÈRES	439

UNIVERSITÉ DE NANCY

Faculté de Droit

Thèse pour obtenir le titre de Docteur en Droit

présentée par

M. Pierre MEIGNANT

et ayant pour titre

« LES ASSOCIATIONS RÉGIONALES DE SAUVEGARDE
DE L'ENFANCE ET DE L'ADOLESCENCE »

Vu :

Nancy, le 17 avril 1959.

Le Président de thèse :

A. VITU.

VU ET APPROUVÉ :

Nancy, le 18 avril 1959.

Le Doyen :

R. ROBLOT.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Nancy, le 21 avril 1959.

*Le Recteur de l'Académie,
Président du Conseil de l'Université :*

G. MAYER.

ADRESSÉS UTILES

ARDENNES

SERVICE de PROTECTION de l'ENFANCE INADAPTEE, 14, avenue Foust,
Charleville - Tél. 32-32-93.

AUBE

- ASSOCIATION AUBOISE de SAUVEGARDE de l'ENFANCE et de l'ADOLESCENCE, 6, rue Jeanne-d'Arc à Troyes - Tél. 53-49.
- * Centre Educatif et Professionnel de Rosières par Troyes - g. 65.

MARNE

- ASSOCIATION CHAMPENOISE pour la SAUVEGARDE de l'ENFANCE et de l'ADOLESCENCE, 19, rue Carnot à Châlons-sur-Marne - Tél. 2-68.
- SERVICE SOCIAL de la REGION de REIMS, 2, rue de la Prison du Bailliage - Tél. 47-25-99.
- * Centre d'accueil et d'observation de Bezannes - g. 30.
- * Œuvre d'apprentissage des Mesneux - g. 85.
- * Home de semi-liberté, 46, rue d'Ay - g. 15.

HAUTE-MARNE

- BUREAU d'AIDE SOCIALE de MONTIER-EN-DER (Mairie de).
- * Fondation Sainte-Lucie à Montier-en-Der - f. 45.
- * Centre médico-professionnel de Puellémontier - g. 60.

MEURTHE-ET-MOSELLE

- A. L. S. E. A., 1, place Stanislas à Nancy - Tél. 53-56-10.
- △ Service Social près du Tribunal, 10, rue Albert-Lebrun - Tél. 52-90-16.
- △ Service d'Action Sociale Préventive, Cité Administrative à Nancy.
- △ Tutelle aux Allocations Familiales, 10, rue Albert-Lebrun - Tél. 52-90-16.
- Centres d'accueil et d'observation et Services ouverts :
 - △ Louis Sadoul - g. 75, Avenue Déroulède à Laxou. Tél. 53-70-56.
 - △ Petit-Sauvoy - f. 45, Rue de l'Ecole Normale à Maxéville Tél. 53-34-36.
- Centres éducatifs et professionnels :
 - △ Haute-Malgrange - g. 75, Jarville - Tél. Nancy 53-83-84.
 - △ Han-sur-Seille - f. 50 par Leyr (M.-et-M.) - Tél. 1.
- △ Centre éducatif rural de Tonnoy par Saint-Nicolas - g. 40 - Tél. 5 à Tonnoy.
- Foyers - Homes de semi-liberté :
 - △ Amis de Han - f. 20, 6, rue du Maquis-de-Rauzey, Saint-Max - Tél. 52-62-84.
 - △ Clair Val - f. 25, Rue Lyautey à Villers. Tél. 53-68-14.
- △ Comité de patronage, 1, place Stanislas à Nancy.
- ASSOCIATION TOULOISE pour la SAUVEGARDE de l'ENFANCE et de l'ADOLESCENCE, M^{me} Rollin, avenue Foch, à Toul.
- AIDE aux ENFANTS INFIRMES MENTAUX de MEURTHE-ET-MOSELLE, Maison de la Famille, 1, place Stanislas à Nancy.
- * Centre médico-pédagogique de « Clair-Matin » à Vandœuvre - Tél. 53-28-70.

MEUSE

- ASSOCIATION MEUSIENNE pour la SAUVEGARDE de l'ENFANCE et de l'ADOLESCENCE, 32, rue Saint-Louis, à Verdun.
- △ Foyer du Jeune Meusien, 17, rue Saint-Sauveur, Verdun - Tél. 990.

VOSGES

- ASSOCIATION VOSGIENNE pour la SAUVEGARDE de l'ENFANCE et de l'ADOLESCENCE.
- * Centre des Trois-Scieries à Saint-Dié - g. 65 - Tél. 56-17-78.
- ASSOCIATION DEODATIENNE pour la SAUVEGARDE de l'ENFANCE et de l'ADOLESCENCE.
- * Centre de semi-liberté, « L'Hermitage », 30, rue de Foucharupt, à Saint-Dié.

Action préventive

△ Assistantes Sociales spécialisées

*Ces services, à la disposition des directeurs de la population et
Leur action s'ajoute à celle des Unions départementales, des As
des Clubs de quartier et d*

Dépistage

Familles et Assistance à l'Enfance.
Médecins praticiens et médecins scolaires.
Services sociaux - Œuvres et Comités.

Diagnostic

* Dispensaires et consultations d'hygiène mentale
et de neuropsychiatrie infantile.

Traitement

<i>Infirmes sensoriels et moteurs</i>	Institut des jeunes aveugles de Nancy	Institution des sourds et muets de Jarville (M.-et-M.)	Centres réadaptation des paralysés de Flavigny (M.-et-M.)
<i>Psychopathes graves et arriérés profonds</i>	Centres psychothérapiques départementaux et hospices Fondation Sainte-Lucie (f) à Montier-en-Der (Haute-Marne) —		
<i>Débiles et semi-éducables</i>	Associations de parents d'enfants infirmes mentaux Demi-pension de « Clair-Matin » à Vandœuvre (M.-et-M.) — *		
<i>Semi-éducables et éducatibles</i>	J. B. Thiéry - Nancy	Instituts médico-pédagogiques Ravenel (Vosges)	Troissy (Marne)
<i>Arriérés de plus de 14 ans</i>	Institut médico-professionnel (f) de Rouceux (Vosges) Institut médico-professionnel (g) de Puellemontier (Haute-Marne) *		
<i>Cas sociaux et enfants en danger</i>	Centres privés et « Orphelinats » Droiteval (Vosges) - C. O. S. O. R. -		
<i>Cas réservés arriérés scolaires</i>	Classes et internats de perfectionnement dépendant de l'Education Nationale.		

Post - cure (après séjo

Foyers et Homes de semi-liberté : △ REIMS (g) △ VERDUN (g) * SAINT-D

E DE L'ENFANCE ET DE L'ADOLESCENCE

dans la

Securité Sociale de Nancy

MEURTHE-ET-MOSELLE - MEUSE - VOSGES)

- △ Service d'Action Sociale Préventive
- △ Tutelle aux Allocations Familiales

des juges pour enfants, sont départementaux.
Associations familiales (U.D.A.F.), des Ecoles de parents,
des Œuvres ou Comités divers.

Juges et tribunaux pour les enfants délinquants,
vagabonds ou relevant de l'assistance éducative.

Centres d'observations pour cas douteux ou difficiles

- △ Louis Sadoul (g) Nancy (Internat et milieu ouvert)
- △ Petit Sauvoy (f) Nancy (Internat et milieu ouvert)
- * Bézannes (g) Reims (Internat)

ment

- △ Centre éducatif et professionnel (g) de la Haute-Malgrange - Jarville (M.-et-M.) -
- * Centre d'apprentissage et de rééducation (g) des Mesneux - Reims (Marne) -
- * Centre éducatif et professionnel (g. de Rosières (Aube) -
- * Centre éducatif et scolaire (g) des Trois-Scieries - Saint-Dié (Vosges) -
- △ Centre éducatif scolaire et professionnel (f) de Han-sur-Seille (M.-et-M.) -

Bon Pasteur de Reims (f)

- △ Centre éducatif rural et service de placement de Tonnoy (M.-et-M.) -

Services de la liberté surveillée, et Institutions publiques
d'éducation surveillée du Ministère de la Justice.

ur en internat)

IE (g) REIMS Bon Pasteur △ NANCY-HAN (f) △ NANCY-VILLERS (f)

Troubles
affectifs
et
caractériels

Débiles
caractériels

Cas réservés
enfants difficiles

△ : Centres ALSEA - * : Centres Associations affiliées.

IMP. RÉGNIÈRE, route de Blainville - DOMBASLE

— Tél, 25.13.30 Nancy —